



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

JESSYK GEOVANA JUNIO SANTOS

**PROGRAMA DE FOMENTO À ATIVIDADE PRODUTIVA
RURAL: ANÁLISE DO CASO EMATER-PA EM TEMPOS DE
COVID-19**

Brasília – DF

2020

JESSYK GEOVANA JUNIO SANTOS

**PROGRAMA DE FOMENTO À ATIVIDADE PRODUTIVA
RURAL: ANÁLISE DO CASO EMATER-PA EM TEMPOS DE
COVID-19**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
“Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Suylan de
Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF

2020

RESUMO

O presente projeto de pesquisa buscou analisar a execução do programa de Fomento à Atividade Produtiva Rural, por meio da entidade de assistência técnica e extensão rural, em especial, no âmbito do atual cenário, em que o país se encontra afetado pelo vírus COVID-19. O programa, que visa atingir as famílias residentes em ambiente rural consideradas em estado de pobreza e/ou extrema pobreza, possui como objetivo principal a capacitação e a geração de renda e trabalho, o que, conseqüentemente, viabiliza a promoção de uma estabilidade alimentar. O objetivo da pesquisa foi analisar a capacidade estatal de implementação da Emater-PA e do Ministério da Cidadania para cumprir os objetivos do programa em meio ao cenário atual de pandemia. Do ponto de vista metodológico, foram utilizadas observação participante, pesquisa documental e bibliográfica, e entrevistas individuais semiestruturadas com funcionários da Coordenação-Geral do Fomento (CGFOM), do Ministério da Cidadania, e da entidade responsável pela implementação na cidade de Conceição do Araguaia, Emater-PA. Utilizou-se o referencial teórico de extrema pobreza, federalismo e políticas sociais e, por fim, implementação e capacidade estatal para auxiliar na análise das ações de implementação do programa. Ao final do relatório, foi possível identificar que apesar de não ter acontecido capacitações específicas, para lidar com o cenário atual, o programa não sofreu paralisações na prestação dos serviços. Apesar de não ter havido prejuízo, também não existiu potencialização na forma de atuação, o que seria o ideal, levando em conta que as ações eram voltadas para uma realidade sem Covid-19.

Palavras-chave: Fomento Rural; Federalismo; Implementação; Pandemia; Covid-19; Ater; Capacidade Estatal.

LISTAS DE ABREVIATURAS

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CGFOM	Coordenação-Geral de Fomento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão do Pronaf
DEFISP	Departamento de Fomento à Inclusão Social e Produtiva Rural
Emater-PA	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	Organização das Nações Unidas para agricultura e a alimentação
LOA	Lei Orçamentária Anual
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério da Cidadania
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PT	Partido dos Trabalhadores
PBSM	Programa Brasil sem Miséria
SAFISP	Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social Produtivo
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAD	Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEISP	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
1.1 Objetivos	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	122
2.1 Extrema pobreza rural	12
2.2 Federalismo e políticas sociais	14
2.3 Implementação e capacidade estatal	16
3. METODOLOGIA	20
3.1 Estudo de caso	20
3.2 Observação participante	21
3.3 Entrevista semiestruturada	23
3.4 Pesquisa documental	24
3.5 Análise de dados	25
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
4.1 Extrema pobreza e Covid-19	26
4.2 Relação entre atores e a implementação durante a Covid-19	28
4.3 Condições para implementação das ações	31
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
6. REFERÊNCIAS	36
7. APÊNDICE	41
7.1 Roteiro da entrevista com Ana Gabriela Pudenzi	41
7.2 Roteiro da entrevista com Iohana Lisboa	41
7.3 Roteiro da entrevista com Margareth Oliveira e Alenice da Silva	42

1. INTRODUÇÃO

O Programa Brasil sem Miséria teve origem no governo da presidenta Dilma Rousseff, em junho de 2011, com o objetivo de dar continuidade às políticas sociais iniciadas no Governo Lula voltadas para a população rural. O Programa foi criado com o intuito de superar a extrema pobreza, melhorar a distribuição de renda, reduzir as desigualdades e promover a inclusão social (OLIVEIRA, 2017). Nesse contexto de superação, a ideia foi estudar uma política pública que tivesse um olhar especial para essa parte da população.

Para que houvesse uma garantia de melhores condições de vida para as famílias extremamente pobres que vivem em zona rural, se fez necessária a inclusão produtiva rural, que se perfaz com a junção de algumas políticas. Para Rodrigues (2016, p.36), a inclusão produtiva é a “integração de políticas voltadas à produção, incluindo infraestrutura e medidas de apoio e comercialização”. Dessa forma, seria uma articulação composta pela união de programas voltados para agricultura familiar, desenvolvimento rural, assistência técnica e segurança alimentar (CAMPOS et. al., 2014).

Essa nova política trouxe para as entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) um novo conceito, possibilitando às famílias assistidas estarem em um projeto produtivo, com formação técnica e acompanhamento contínuo. A Ater é o elo entre os beneficiários e o conjunto de políticas públicas do Estado.

O programa também foca na segurança alimentar dos integrantes das famílias e a promoção do acesso às outras políticas públicas do Governo Federal, além da geração de renda dos beneficiários. O fomento rural agregou inúmeras políticas para o enfrentamento da extrema pobreza, além da inclusão das minorias: as populações tradicionais e mulheres, que se tratando de número, são as principais responsáveis pelas famílias no Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) (CAMPOS et.al., 2014).

O CadÚnico concerne em um cadastro criado pelo PBSM para programas sociais do governo com a finalidade de superar a extrema pobreza no território, articulando iniciativas de melhores condições para os brasileiros nessa situação. O governo em questão era do Partido dos Trabalhadores (PT), com uma maior preocupação com as classes mais vulneráveis financeira e socialmente, ao comando da presidenta Dilma Rousseff.

Segundo dados, em 2010, 7,6 milhões de pessoas encontravam-se em situação de extrema pobreza no meio rural brasileiro. Já no ano de 2016, o CadÚnico informou que existiam 3,6 milhões de famílias extremamente pobres no meio rural. A incidência de pobreza extrema nas áreas rurais do país exigiu do Governo Federal estratégias capazes de promover a inclusão social e produtiva de combate a essa realidade (IBGE, 2010).

Com isso, no âmbito do Programa Brasil sem Miséria configurou-se o Fomento às Atividades Produtivas Rurais, ou simplesmente Fomento Rural, em que famílias recebem para a inclusão produtiva, recursos não reembolsáveis de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) ou R\$ 3.000,00 (três mil reais) pagos em duas parcelas para a estruturação produtiva e acompanhamento continuado por dois anos pelos técnicos da Ater, assim, um modelo combinado da assistência técnica e dos recursos para o investimento nas atividades pelos agricultores pobres (MELLO et al, 2014).

O objetivo do programa é a geração de renda e a garantia da segurança alimentar e nutricional, tendo como destinatários as famílias que vivem nos meios rurais, famílias da região do semiárido, agricultores familiares e aos beneficiários que estejam dentro do perfil defendido pela Lei nº 11.326/2006 (BRASIL, 2006). A Lei determinou os instrumentos, princípios e definições designados para as políticas públicas à agricultura familiar e famílias rurais.

O programa possui duas modalidades, a tradicional, que são famílias com uma situação de extrema pobreza, aquelas que possuem renda familiar mensal de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa, e a modalidade semiárido, que são família na condição de pobreza e com renda de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) por indivíduo, que tem acesso a água e residem no semiárido. O público alvo do programa vai além dos agricultores familiares, englobando quilombolas, extrativistas, indígenas e assentados da reforma agrária, ou seja, não há uma limitação quanto aos beneficiários. A execução do programa se dá por meio de diferentes parcerias, firmados entre Ministério da Cidadania (MC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) por meio das Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

O Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva (SAFISP), que são as visitas técnicas e todo o acompanhamento familiar pode ser executado tanto pelas entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), quanto pelas

entidades executoras do Programa Cisternas, trazendo de forma planejada a junção do fomento rural com a captação de água. Além dessas duas maneiras, há a possibilidade de ser executado através de parcerias com universidades federais, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, estados, municípios e consórcios públicos (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020)

Além disso, o programa visa aumentar a capacidade de produção, geração de trabalho e renda, de modo que as famílias tenham uma segurança alimentar e nutricional ao mesmo tempo que saia do estágio de extrema pobreza. A iniciativa combina duas ações: acompanhamento social e produtivo, e transferência de recursos não reembolsáveis para que invistam em projetos e atividades geradoras de renda (BRASIL, 2017).

Dessa forma, o programa de Fomento à Atividade Produtiva Rural no Pará é executado em uma parceria entre o governo do estado, representado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), e os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e da Cidadania (MC). O Estado do Pará, até agosto de 2020, possuía 1.660.390 famílias cadastradas no CadÚnico e 57% possuem renda familiar per capita de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por mês, o que as insere no contexto de extrema pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Segundo os dados disponibilizados no site da Embrapa, até 2017 dos 5.570 municípios brasileiros, 2.180 tiveram atendimento do programa (aproximadamente 40%), e nesses locais foram atendidas 229.154 famílias desde 2012 (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2017). Segundo dados da Coordenação-Geral de Fomento (CGFOM), de 2012 até novembro de 2020, 283.986 famílias foram incluídas no Fomento Rural e dessas, 263.856 receberam a totalidade dos recursos. No estado do Pará já foram contempladas 13.597 famílias, sendo que 12.965 receberam as duas parcelas, e somente 1.871 ainda possuem instrumentos vigentes, desde de 2012 até novembro de 2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020). Segundo dados disponíveis no site da Emater-PA, mais de 5.550 famílias da zona rural de todas as regiões paraenses estão superando a extrema pobreza por meio do programa em estudo (EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO PARÁ, 2020).

Assim sendo, a presente pesquisa tem como tema o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que foi desenvolvido com o intuito de apoiar investimentos produtivos de famílias residentes no ambiente rural em situação de

extrema pobreza, tendo em vista que, segundo dados analisados pelo CadÚnico, em 2019 a extrema pobreza no Brasil atinge 13,2 milhões de pessoas, e a região mais afetada é o Nordeste.

Cabe ressaltar que o programa em questão integra a pasta do Ministério da Cidadania, dentro da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, na Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural (SEISP), por onde ocorreu inicialmente a imersão da pesquisa, posteriormente, realizada também na Emater-PA, que é a entidade de Assistência Técnica e Extensão Rural responsável pela política no âmbito do estado do Pará.

A SEISP está organizada em quatro departamentos, sendo possível realizar a imersão na Coordenação-Geral de Fomento (CGFOM), instalada no Departamento de Fomento à Inclusão Social e Produtiva Rural (DEFISP), setor que é responsável pela coordenação do Programa de Fomento. A Emater-PA, está presente nos 114 municípios do estado do Pará por meio dos 15 escritórios regionais. Nesta pesquisa, a imersão será na regional de Conceição do Araguaia, especificamente na cidade de Conceição. As regionais são divididas por equipes, e na do fomento rural há a necessidade de um técnico responsável e de outros membros para o funcionamento do programa.

É importante mencionar, que o programa governamental a ser estudado, foi criado pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado, primeiramente, pelo Decreto nº. 7.644, de 16 de dezembro de 2011, modificado em 2017 pelo Decreto nº. 9.221, de 06 de dezembro de 2017, com o intuito de apoiar investimentos produtivos de famílias residentes no ambiente rural em situação de extrema pobreza.

Conforme preleciona o Decreto nº 9.221/2017, o programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais possui sete objetivos (BRASIL, 2017):

- I. A estruturação das atividades produtivas dos beneficiários com vistas à inclusão produtiva e à promoção da segurança alimentar e nutricional;
- II. A contribuição para o incremento da renda e do patrimônio dos beneficiários, a partir da geração de excedentes nas atividades produtivas apoiadas;
- III. O estímulo às atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas;
- IV. A promoção, em articulação com os órgãos e as entidades, públicas ou privadas, de ações complementares para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente:
 - a. O acompanhamento técnico e social;
 - b. O acesso aos mercados; e
 - c. A disponibilização de infraestrutura hídrica direcionada à produção;

- V. O estímulo do dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias beneficiárias sobre as oportunidades econômicas nas cadeias produtivas regionais;
- VI. O incentivo à participação das famílias beneficiárias em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e
- VII. O incentivo à organização associativa e cooperativa de seus beneficiários. (BRASIL, 2017, p. 01)

Com o objetivo geral de aumentar a capacidade de produção e de geração de trabalho e renda, além de promover a segurança alimentar e nutricional e a inclusão social de famílias rurais em situações de pobreza, o programa combina duas ações: a transferência de recursos não reembolsáveis diretamente para as famílias beneficiárias e o acompanhamento social e produtivo das mesmas (CAMPOS et. al., 2014).

O Programa de Fomento tem famílias residentes no meio rural em situação de pobreza e vulnerabilidade social como público alvo e os agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais em situação de vulnerabilidade como beneficiários. Esse público deve estar inserido no CadÚnico, terem renda per capita de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e possuir a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) (MELLO et al, 2014).

Constatou-se que de janeiro de 2012 a agosto de 2018 o programa atendeu 251.281 famílias em quase todos os estados brasileiros. Um dos objetivos do projeto é assistir famílias em todas as regiões do Brasil para que elas possam sair do estágio de extrema pobreza e consiga uma inclusão produtiva e econômica (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2018).

Política pública na definição mais simplista é o mecanismo de enfrentamento aos problemas considerados públicos, que pode se materializar por meio de programas sociais implementados conforme essas necessidades de enfrentamento, a exemplo do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. No caso desta pesquisa, será analisada a capacidade de implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais diante da crise da COVID-19. Assim, busca averiguar a forma que os técnicos da Ater no Pará implementaram o programa na crise da COVID-19 e como fizeram para atingir o objetivo geral do programa nessa nova situação.

A relevância social da pesquisa é evidenciada com a necessidade de se analisar a promoção da inclusão social e econômica para a população rural e a diminuição da pobreza e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

O programa ora estudado, foi criado para atender o Brasil em quase sua totalidade, com previsão de ter sua implementação em rede. Dado isso, torna-se essencial a análise de como seus objetivos têm sido atingidos de acordo com as ações das entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, com o foco na Emater-PA, que abrange 144 municípios com 15 escritórios regionais.

Serão verificadas as condutas da Ater a partir da atuação dos burocratas de nível de rua, que mantém contato direto com os beneficiários. Assim, busca averiguar se a forma que os técnicos das entidades de Ater implementam o programa em todo país pode fazer diferença para atingir o objetivo geral do programa.

Dessa forma, esta pesquisa busca entender como as ações de implementação das entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural têm se realizado para atender os objetivos do programa, sendo formulada a seguinte pergunta de pesquisa: De que forma tem sido a capacidade estatal de implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (Emater-PA), diante da crise sanitária provocada pela COVID-19.

1.1 Objetivos

Geral

Investigar de que forma se comporta a capacidade estatal de implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (Emater-PA), diante da crise sanitária provocada pela Covid 19.

Específicos:

- ❖ Descrever a relação entre extrema pobreza e Covid-19 no Brasil e os efeitos no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais
- ❖ Verificar como tem ocorrido a relação entre a Emater-PA e o Governo Federal diante da crise sanitária provocada pela Covid 19;
- ❖ Identificar as ações realizadas pela Emater-PA para implementação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
- ❖ Averiguar a capacitação estatal para implementação dessas ações no contexto da pandemia de Covid-19.

Em termos teóricos, será analisada a capacidade estatal de implementação da Emater-PA e do Ministério da Cidadania de cumprimento dos objetivos do programa de erradicar a situação de extrema pobreza de famílias inseridas nesse contexto, como será discutido no referencial teórico.

Este relatório de pesquisa está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção discute o referencial teórico, a partir dos temas de extrema pobreza rural, federalismo e implementação e capacidade estatal no que tange às políticas públicas. Na seção seguinte está a metodologia usada para a realização desta pesquisa, na sequência os resultados encontrados depois das análises das entrevistas, da pesquisa documental e da observação participante. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresentará os principais temas que serão discutidos ao longo deste relatório visando uma melhor análise dos dados. Primeiramente, será discutido o tema da extrema pobreza rural, pois os beneficiários do programa governamental estudado se enquadram dentro do conceito de extrema pobreza, e como é implementado apenas na zona rural, também foi feita essa delimitação teórica. Em seguida, será apresentado o conceito de Federalismo, no intuito de se esclarecer como ocorre a execução de políticas públicas em cada estado-membro da nação. Por fim, será abordada a capacidade estatal de implementação do programa, elemento essencial na averiguação do desenvolvimento e da execução da política pública nos estados-membros.

2.1 Extrema pobreza rural

A pobreza é um fenômeno complexo, que apresenta diferentes conceitos e formas de abordagem. A pobreza pode ser definida de maneira mais simplista como o estado em que se encontra o ser humano ao não dispor de meios necessários para o bem-estar ou ter insuficiência de renda ou como um evento complexo que envolve múltiplos fatores (SILVA, 2013). É um conceito que pode ser diferente de acordo com a época e região estudada, conforme afirmam Tronco e Ramos (2017).

Para Crespo e Gurovitz (2002), a noção de pobreza pode ser definida por meio dos enfoques subjetivo, relativo e absoluto. O enfoque subjetivo é baseado no juízo de valor, enquanto o relativo define a pobreza através da relação direta com o conceito de desigualdade social na distribuição de renda, e por fim o absoluto, que a identifica através da definição de padrões da linha de pobreza. Para ser estabelecidas necessita do enfoque biológico. O absoluto seria o que define linha de pobreza considerando as necessidades básicas e os salários mínimos.

A pobreza é um evento multidimensional, que Crespo e Gurovitz (2002) definem como “a falta de recursos múltiplos que leva à fome e à privação física”. A pobreza no Brasil está estritamente ligada ao não atendimento das necessidades diárias de alimentação, ou seja, não conseguir garantir a quantidade mínima de calorias e proteínas diariamente.

Cada país escolhe um enfoque para delimitar o que é a pobreza. No caso do Brasil, além da não garantia de quantidade suficiente de calorias, também se considera as condições daqueles que vivem com uma renda de até R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) mensais que corresponde ao US\$ 1,90 diários estabelecidos pelo Banco Mundial (ONU NEWS, 2015). Para o programa Fomento, se enquadram em extrema pobreza as famílias que possuem renda per capita de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) para a condição de pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, [2018?]).

Para Oliveira (2017), a definição de linha de pobreza permitiu uma seleção mais criteriosa dos possíveis beneficiários do programa, e como colocado por Batista (2014) pobreza é entendida como a falta de renda ou consumo, uma privação material, social, que impede o sujeito de usufruir dos itens necessários para a sobrevivência.

Rodrigues (2016), quando trata da população pobre da área rural, evidencia que é preciso entender que não é sempre que essas famílias têm a possibilidade de produzir algum tipo de alimento ou ter algum tipo de criação de animais. O acesso a políticas sociais é de grande valor para a inclusão dos agricultores pobres da zona rural, tendo em vista que eles sempre estiveram à margem dos direitos sociais.

Em áreas rurais onde as atividades econômicas apresentam baixos níveis de produtividade e ainda não foram capazes de gerar níveis de emprego e renda suficientes para absorver parcela considerável da população local, a implementação de políticas econômicas que visem promover o crescimento econômico apresentam efeitos mais significativos na redução de pobreza, principalmente se forem adotadas conjuntamente com políticas de redução

da desigualdade de renda, que permitam a população ter acesso à educação, saúde, saneamento básico, garantindo assim melhores condições de vida. (COSTA E COSTA, 2016, p.541)

A pobreza tem maior concentração no meio rural, e isso se agrava pela carência de infraestrutura e as dificuldades de acesso a serviços públicos, tornando as famílias residentes nesta zona mais suscetíveis às condições precárias. A pobreza pode ser definida além das circunstâncias materiais, e ela pode ser voltada para o desamparado social, humano e material. Segundo Oliveira (2013, p.36), a pobreza pode trazer agravantes que são “refletidas pelo analfabetismo, pela má nutrição, pela mortalidade infantil elevada, pela esperança de vida reduzida, pela falta de acesso a serviços e infraestruturas necessárias para satisfazer necessidades básicas”.

Dados da Organização das Nações Unidas para a agricultura e alimentação (FAO) através de relatórios, mostrou que quase 50% da população rural da América Latina se apresentam em situação de extrema pobreza, sendo que algumas são voltadas para a agricultura de subsistência. De forma a enfrentar essa situação, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a FAO e Organização Mundial do Comércio (OMC) lançaram um documento para que os países se voltem mais para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). (CONFECON, 2020).

Para combater a pobreza extrema é preciso a execução de políticas públicas, praticamente, em todo território brasileiro, e isso necessita que haja uma articulação entre os estados, só possível com muita coordenação nacional, sem, no entanto, deixar de delegar responsabilidades aos respectivos estados. No caso do Brasil, respeitando o federalismo que guia o seu sistema político.

2.2 Federalismo e políticas sociais

De acordo com Cavalcante (2009, p.31), “o federalismo consiste em uma estrutura de poder dentro de uma distribuição territorial articulada e compartilhada entre o poder nacional (soberano) e os poderes regionais e/locais”. Portanto, é um sistema fundamentado na distribuição de poder e autoridade entre as esferas do governo. Ou seja, é uma forma de composição e divisão de poder, em que a existência de um governo central não interfere nas divisões de responsabilidades e competências entre os estados-membros de uma nação.

Existem mais de um tipo de federalismo, sendo que alguns já caiu em desuso, e no caso do Brasil, conforme a Constituição Federal de 1988, vive-se em um

federalismo cooperativo, que permite aos níveis de governo: União, estados, municípios e Distrito Federal, uma certa autonomia para gerenciar as diversas políticas públicas do país. (Cavalcante, 2009; Almeida, 1995).

A partir do federalismo e o processo de descentralização, consolida-se as políticas sociais do país. A descentralização, todavia, pode causar uma dificuldade nas execuções das políticas públicas, pois existe uma autonomia entre quem irá executá-las.

Políticas sociais baseiam-se na premissa de que os direitos garantidos são parte integrante da cidadania em dimensão nacional. Enquanto o federalismo buscar resguardar, com maior ou menor amplitude, a diversidade decisória em relação aos assuntos de governo. De modo similar, políticas redistributivas supõem prerrogativas decisórias para que o governo central possa tomar decisões de tirar de uns e dar a outros sem que esses, necessariamente, estejam em concordância, ao passo que o federalismo implica algum grau de center ou demos constraining (Stepan, 1999; Rocha, 2011), no sentido de limitar o poder unilateral daquele governo. Em um e outro caso, a realização de políticas sociais ou redistributivas tende a gerar tensões no arranjo federativo, podendo muitas vezes requerer mecanismos ou estratégias que viabilizem sua realização. (SOARES E MACHADO, 2018, p.57)

A pesquisa em questão irá tratar sobre uma política pública que está sendo implementada em âmbito nacional, mas que cada membro da federação a executa de uma maneira, mesmo com as regras que são gerais. Dependendo do governo vigente, a execução pode ser mudada, de acordo com a ideologia das pessoas que estarão a frente ou mesmo da capacidade dos burocratas de nível de rua. Sendo assim, com o sistema federalista pode haver uma variação na forma que a política pública será implementada e executada.

No federalismo cooperativo, que é o caso do Brasil, existem acordos com os envolvidos através de arranjos, para que haja avanços e melhorias em cada parte autônoma. O objetivo não é a obrigatoriedade de seguir o governo central, mas de criar maneiras de beneficiar todos em níveis locais. Ou seja, o federalismo cooperativo deve se somar à cooperação territorial, cooperação em políticas públicas e cooperação em programas para se alcançar uma capacidade estatal nos municípios (GRIN E ABRUCIO, 2018).

Em se tratando de políticas públicas no federalismo, é importante viabilizar a junção entre autonomia e interdependência, assim, uma coordenação intergovernamental é fundamental (ABRUCIO ET AL, 2020). O enfrentamento à atual situação de pandemia tem afetado a administração pública por inteiro, principalmente,

o funcionamento das políticas públicas, tendo em vista que o Brasil é regido sobre o federalismo que presume uma relação entre Governo Federal e estados, pautado na horizontalidade, descentralização e confiança.

Em razão disso, no atual cenário de enfrentamento à COVID-19, visando manter a autonomia dos governos estaduais e municipais nas determinações sobre as regras de isolamento social, restrições de transporte e fechamento de comércio, que o Supremo Tribunal Federal deliberou, por unanimidade, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF ocorrida em 15 de abril de 2020, por manter a medida cautelar deferida em março de 2020 pelo Ministro Marco Aurélio. A ação foi baseada no artigo 3º da Lei 13.979/2020, que respeitando a Constituição, mostra que é necessário resguardar a autonomia de estados, municípios e o Distrito Federal (PORTAL STF, 2020).

A autonomia dos governos de estados e municípios precisa contar, também, com a capacidade estatal para implementar as políticas públicas, tema que será discutido a seguir.

2.3 Implementação e capacidade estatal

A implementação de políticas públicas consiste em colocar em prática o desenho do programa definido em cada política. Este é um processo de integração entre diversos atores. É considerada como uma das etapas com mais chances de fracasso, em razão da dimensão do papel dos atores que não necessariamente participaram da formulação do programa (WEIGELT, FERREIRA e MACEDO, 2004). Para Fernandes et al. (2013), às questões complexas demandam respostas complexas do poder público, ou seja, necessitam de políticas públicas com um arranjo multifário com implementações mais complexas direcionadas para a complexidade, diversidade e comunicação.

Ao passo que surgem os problemas complexos, o Estado se reorganiza para um novo modelo de implementação de políticas públicas voltado para o caráter multifacetado, assim, uma relação envolvida de cooperação, mecanismos de articulação e coordenação (PIRES, 2016).

A implementação em rede é marcada pela descentralização e pela pluralidade de atores envolvidos. Frey et al (2005, p. 6) afirmam que as redes de políticas públicas

“identificam um conjunto de relações relativamente estáveis e continuadas, que mobiliza e agrupa recursos dispersos, de modo que a ação coletiva possa se organizar na direção da solução de uma política comum”. A implementação precisa se adequar ao contexto, conforme Lima e D’Ascenzi (2017). A adaptação dos burocratas é possível através da discricionariedade, que pode ser entendida como a liberdade para atores públicos agirem de acordo como julgarem conveniente nas situações de trabalho, mas sempre orientados para o sucesso (SILVA, 2016).

Davis (1971) entende que “um funcionário público tem discricionariedade onde quer que os limites efetivos de seu poder deixem-no livre para fazer uma escolha entre possíveis cursos de ação e inação. ” Assim, é a liberdade dos burocratas de ponta para se adaptarem às situações reais enfrentados na implementação das políticas públicas, de modo, a promover “a promoção ou inclusão/exclusão” dos usuários nos programas.

Para Pires, Lotta e Torres Junior (2018, p. 257), a “discricionariedade é a autoridade dada aos burocratas de nível de rua para adaptarem as regras às circunstâncias em uma lógica consistente com a autoridade política e hierárquica. ”

A discricionariedade é reflexo das características dos espaços de aplicação do serviço, que precisam de respostas complexas e específicas, portanto, necessária para a implementação da grande parte das políticas públicas (LIMA e D’ASCENZI, 2017).

Já não se discute mais se há ou não discricionariedade na burocracia de nível de rua, mas como isso ocorre, e quais são suas consequências para as políticas públicas no que tange a sua trajetória, seus resultados e, inclusive, seu desenho final. (Lima e D’Ascenzi, 2017, p. 49)

Em conjunto com a implementação, para que ocorra a efetiva execução das políticas públicas na sociedade, o fenômeno da capacidade estatal para tanto, precisa estar presente. Entende-se por capacidade estatal a junção que visa “formular e implementar as políticas públicas que vão de encontro aos interesses de grupos sociais detentores de poder num determinado setor” (GRISA et al, 2017, p.19). Ao discorrer sobre o assunto, Pereira (2014) interpreta a capacidade estatal como um fato isolado em meio às burocracias do Estado diante de grupos sociais. Assim, os entes estatais teriam “autonomia estatal de escolher políticas a partir de uma lógica racional e de implementá-las de forma coerente” (PEREIRA, 2014, p.32).

Dessa forma, quando a análise dessa capacidade é feita em conjunto com as políticas públicas, ocorre uma complementação. A ideia de que o Estado está para a sociedade leva ao enriquecimento e ao fortalecimento da democracia (GRISA et al, 2017).

No Brasil, por se tratar de uma democracia, verifica-se uma maior ocorrência na “cooperação entre Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas” (GRISA et al, 2017, p. 17). Com isso, se tornou indispensável a exigência e a necessidade de que mais participantes fossem inseridos para sustentar e desenvolver melhores estratégias na formação de políticas. Entretanto, não se torna tão simples a análise da chamada capacidade estatal, em decorrência de que o seu significado ou conceito pode ser diferente, de acordo com a área em estudo ou da política (BICHIR, 2016), e não há uma única conceituação por parte dos pesquisadores (SILVA, ALMEIDA, 2020).

Gomide (2014) define que a existência da capacidade estatal está relacionada a diversos componentes técnicos-administrativos e políticos do Estado. Sendo assim, discorre que:

O primeiro se refere à competência para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O último é a habilidade em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE, 2014, p. 20).

Sem haver divergências, Bichir (2015) preconiza que a capacidade está relacionada a aptidão do Estado em desenvolver e executar as políticas públicas, bem como “construir base de apoio entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (BICHIR, 2015, p.12). Com isso, Bichir conceitua:

Por capacidades estatais entende-se aqui a habilidade dos Estados na formulação e implementação de suas políticas, envolvendo todo o processo de formação de agendas para o desenvolvimento, bem como as formas de construção de apoio a essas agendas entre os atores sociais, políticos e econômicos relevantes. (BICHIR, 2016, p.327)

Dessa forma, são as combinações entre recursos e habilidades na hora da implementação de políticas públicas. As capacidades estatais é o agrupamento de mecanismos técnicos-administrativos e político institucional, e associações que o Estado detém para transformar objetivos em política públicas e, assim, implementá-los (GOMIDE, 2016), isto é, abrangendo a atuação política e as burocracias.

Segundo Pierson (1995), as capacidades estatais são os recursos financeiros e administrativos prontos para influenciar nas políticas públicas. Trata-se de burocratas qualificados e com conhecimentos técnicos e específicos da área, e a disponibilização de diversificados recursos com suporte de atores estatais e não estatais para alcançar os objetivos da política pública (SILVA, ALMEIDA, 2020). Bechir (2016) apresenta que os pontos principais na capacidade estatal perpassam por aspectos administrativos, recursos e burocracia.

Entre os aspectos centrais na capacidade estatal, são mencionados: aparato administrativo, recursos, efetividade na implementação de programas e políticas, além de vontade política para a construção de coalizões com sindicatos, empresários e atores da sociedade civil, entre outros atores relevantes; e uma burocracia competente, recrutada em bases meritocráticas e com perspectiva de carreira no longo prazo. (BECHIR, 2016, p. 328)

Não há como falar de implementação de políticas públicas e capacidade estatal sem mencionar os arranjos institucionais de implementação. No contexto atual político-institucional, grande parte dos programas/ações/políticas perpassa por diferentes atores, processos e recursos, sendo necessária uma articulação entre todos os envolvidos para uma boa execução da política. Para Pires e Gomide (2016), a compreensão de capacidade estatal está ligada ao conceito de arranjos institucionais.

Arranjos institucionais podem ser considerados como processos e mecanismos que estabelecem a configuração dos atores e recursos para a implementação da política pública, dessa forma, se bem coordenado é capaz de elevar a execução de políticas públicas (GOMIDE, SILVA, PIRES, 2014). Gomide, Silva, Pires (2014) afirmam que a depender dos atores e recursos das políticas os arranjos produzirão capacidades técnicas-administrativas, políticas e jurídicas diferentes, de modo que a implementação alcance os resultados. Conclui-se que os arranjos são importantíssimos para a progressão das políticas públicas.

Grin e Abrucio (2018) destacam que as capacidades estatais relacionam vários mecanismos, atores e recursos que quando empregados com uma competência gerencial, técnica e administrativa é capaz de trazer maior eficiência, eficácia e responsabilidade para as políticas públicas.

3. METODOLOGIA

Conforme Minayo (2002, p. 16), metodologia de pesquisa é o caminho para se alcançar um fim, sendo uma prática que aborda a realidade. Nas teorias, a metodologia estaria em um lugar de destaque e sempre se direcionando a elas. Para a autora, metodologia é:

(...) a) como a discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer; b) como a apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; c) e como a “criatividade do pesquisador”, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações específica. (Minayo, 2007, p. 44)

No caso desta pesquisa, será adotada uma abordagem qualitativa, que busca explicar o porquê das coisas. Segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 32, apud Minayo 2001), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

O enfoque qualitativo será empregado por não haver necessidade do uso de técnicas e métodos estatísticos para as respostas da pergunta de pesquisa do presente trabalho. O principal objetivo com a abordagem qualitativa é o entendimento das ações de implementação do programa na Emater - PA na ótica da atuação da capacidade estatal que deve ser realizada através da observação, da interação com as pessoas e com o sistema e em profundidade.

3.1 Estudo de caso

Foi realizado um estudo de caso, que, como método de pesquisa, é uma alternativa utilizada quando existe um vasto universo para ser explorado envolvendo um determinado assunto. Ele pode ser desenvolvido de quatro formas diferentes: exploratório, usado para um estudo que ainda não aconteceu, explanatório, para análises de abordagens com perspectivas diferentes, descritivo, que descreve o estudo de caso, e analítico, que constrói novas teorias. (YIN, 2001).

Segundo Yin (2001), o estudo de caso é um método qualitativo que tem o objetivo de aprofundar uma unidade individual, ele aparece da necessidade de se entender fenômenos sociais difíceis. Quando o objeto estudado não está sobre o controle do pesquisador e se torna complexo, o método auxilia a responder questionamentos. O estudo de caso ajuda a entender os fenômenos individuais, os processos organizacionais e políticos de uma sociedade. É uma ferramenta de pesquisa que contém um método que acolhe abordagens específicas de coletas e análise de dados.

O Estudo de caso desta pesquisa se concentrou na Emater-PA, especificamente no escritório regional do município de Conceição do Araguaia, e na Coordenação-geral de fomento (CGFOM), do Ministério da Cidadania. Através do estudo de caso, pode-se perceber a forma de implementação do programa Fomento às atividades Produtivas durante o período de março de 2020 até novembro de 2020, período em que se instalou a pandemia da COVID-19. Tendo em vista a discricionariedade das políticas públicas, levou-se em conta que cada Ater poderia possuir diferentes formatos de implementação do programa.

No que tange ao Ministério da Cidadania, foi estudado o fenômeno da relação entre o departamento responsável pelo programa e as entidades implementadoras neste período de pandemia e se a capacidade estatal mobilizada foi suficiente para o alcance dos objetivos do programa nesses meses. No caso desta pesquisa, foi estudada capacidade estatal dentro da definição de Gomide (2014) que a relaciona a diversos componentes técnicos-administrativos e políticos do Estado. Portanto, foram observados a capacidade da burocracia e os arranjos institucionais entre o Ministério da Cidadania e as entidades implementadoras.

Para pesquisar o estudo de caso, foram utilizados três procedimentos metodológicos: Observação participante; Entrevista e Pesquisa documental.

3.2 Observação participante

Segundo Minayo (2002), a observação participante é um fenômeno que utiliza da interação do pesquisador com o evento observado, conseguindo, assim, dados sobre a realidade fática vivida pelos atores sociais em seus próprios contextos.

O observador, enquanto parte do contexto de observação, estabelece uma relação face a face com os observados. Nesse processo, ele, ao mesmo

tempo, pode modificar e ser modificado pelo contexto. A importância dessa técnica reside no fato de podermos captar uma variedade de situações ou fenômenos que não são obtidos por meio de perguntas, uma vez que, observados diretamente na própria realidade, transmitem o que há de mais imponderável e evasivo na vida real. (Minayo, 2002, p.59-60)

Para Queiroz et al. (2007, p.278), a observação participante é uma das técnicas bastante utilizada pelos pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa. “Consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação”.

No caso desta pesquisa, para conhecer o Programa de Fomento à Atividade Produtiva Rural, houve um primeiro contato com a equipe do Ministério da Cidadania, ainda em 2019, quando ocorreu uma reunião na UnB, organizada por minha professora orientadora, sendo o Programa apresentado detalhadamente, e delimitado o escopo da pesquisa. No início de março de 2020, houve a tentativa de imersão na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e especificamente na Coordenação-Geral de Fomento (CGFOM), no Ministério da Cidadania, com o intuito de verificar quais eram as ações de implementação do programa no período da pandemia da Covid-19, porém, diante do trabalho remoto, apenas aconteceram contatos telefônicos, por email e whatsapp.

Após a identificação das ações, foi analisada a forma de implementação da política na Emater-PA. Por fim, se observou a capacidade estatal, em meio a pandemia da Covid-19, para atingir o objetivo de erradicar a pobreza e fornecer inclusão produtiva e social para os beneficiários.

Com a pandemia, várias atividades de campo foram interrompidas em todo o território nacional. Inicialmente seria realizada uma imersão presencial na Coordenação do Ministério da Cidadania e na Emater-PA, com as regras de isolamento estabelecidas pelos governos locais, esta iniciativa foi adaptada. Seguindo as medidas sanitárias indicadas, em setembro de 2020 aconteceu uma visita presencial ao escritório da Emater-PA, do município de Floresta do Araguaia. Ele faz parte do Escritório Regional de Conceição do Araguaia. Colhidas as informações necessárias, a pesquisa se direcionou definitivamente para Conceição, pois a cidade de Floresta não executa o programa de Fomento rural. Desse modo, todo o contato com as entidades foi realizado através do aplicativo WhatsApp e da plataforma Google Meets.

3.3 Entrevista semiestruturada

Segundo Angrosino (2009, p.67), “a entrevista semiestruturada pode ser usada para operacionalizar fatores gerais em variáveis mensuráveis, que podem então ser desenvolvidas em hipóteses de trabalho”.

Para o melhor desenvolvimento desta pesquisa, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com os atores da Coordenação-Geral do Fomento (CGFOM), que integram o Departamento de Inclusão Social e Produtiva Rural (DEFISP) da Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural (SEISP) do Programa de Fomento à Atividade Produtiva rural, que é composta por quatro membros e estão integrados ao Ministério da Cidadania. As entrevistadas foram as coordenadoras do fomento, Ana Gabriela Moreira Pudenzi e Iorrana Lisboa Camboim.

Ana Gabriela participa do programa desde a sua formulação, e possui muita experiência em sua execução, além de ser coordenadora substituta da coordenação do fomento. Iorrana Lisboa não está presente desde o começo do programa, mas atua na coordenação desde 2013 e possui uma vasta experiência alinhada com a sua função de analista técnica de políticas sociais.

No caso da Emater-PA, foram escolhidas a coordenadora, Margareth Oliveira do Nascimento, e a técnica Alenice Mendes da Silva, ambas trabalham no escritório regional de Conceição do Araguaia. Margareth é Extensionista Rural na Emater-PA e atua como coordenadora do programa. Alenice é Especialista Social II, e opera nas visitas técnicas, na linha de frente da implementação, desde 2019.

Neste relatório, as entrevistadas serão mencionadas por numeração. As duas primeiras são da Emater-PA e as demais do Ministério da Cidadania, conforme pode ser observado abaixo:

Entrevistada 1 - Margareth Oliveira do Nascimento - Emater-PA

Entrevistada 2 - Alenice Mendes da Silva - Emater-PA

Entrevistada 3 - Ana Gabriela Moreira Pudenzi - Ministério da Cidadania

Entrevistada 4 - Iorrana Lisboa Camboim - Ministério da Cidadania

O processo de realização de uma entrevista se baseia em uma conversação que é conduzida para se coletar informações importantes. Por este motivo, essa técnica foi utilizada na presente pesquisa, para uma melhor compreensão da capacidade estatal de implementação do programa frente a situação da Covid-19.

As entrevistas realizadas foram feitas eletronicamente através de plataformas e aplicativos, sendo duas por ligação de áudio por meio do aplicativo WhatsApp, e duas por chamada de vídeo, através do Google Meet, de forma individuais e semiestruturadas, e se utilizaram de perguntas abertas e fechadas, definidas previamente.

3.4 Pesquisa documental

Para melhor entender o fenômeno analisado, a pesquisa documental é utilizada para se conhecer dados oriundos de documentos. Angrosino (2009, p.69) afirma que “a pesquisa em arquivo é a análise de materiais que foram guardados para pesquisa, serviço e outros objetivos, oficiais ou não”.

Durante a primeira etapa de pesquisa, foram analisados documentos enviados pela coordenadora geral de fomento (CGFOM), Ana Gabriela Panduzi. Foram eles: modelo lógico do programa, revisão de literatura sobre o fomento e Cadernos de Estudos-Desenvolvimento Social em Debate. Ocorreu a tentativa de ter acesso a relatórios de avaliação do programa, através do contato da coordenadora, todavia, existiu a necessidade prévia de avaliar a possibilidade da divulgação de tais dados. Durante a imersão no órgão, aconteceu o esforço para adquirir os relatórios desejados.

Na Coordenação-Geral de Fomento foram solicitados relatórios sobre o ano de 2020 para que pudesse ocorrer averiguação sobre as mudanças em decorrência da crise sanitária provocada pela Covid-19. Nesta coordenadoria foi informado que durante os meses de março a novembro não foi constituído nenhum relatório de avaliação que abarcasse todo esse período, mas que todo mês um relatório de execução era confeccionado, e para as respostas desta pesquisa, todos eles foram analisados.

Estes relatórios mostram informações contínuas, assim, desde 2012 até o mês em questão, contendo detalhes do número de famílias atendidas até o período, as famílias por regiões e por estados, além disso se há alguma novidade em relação ao programa em virtude da Covid-19.

Com a Emater-PA, buscou-se relatórios de avaliação sobre o trabalho realizado, porém, a coordenadora responsável pelo programa em Conceição do Araguaia informou que não são feitos esses relatórios, que apenas eles preenchem uma planilha com dados quantitativos, nada qualitativo.

3.5 Análise de dados

Foi utilizada a análise de conteúdo qualitativa, método sustentado pelos estudos de Laurance Bardin (2016). Ela auxilia na observação detalhada do corpus selecionado. A análise dos dados da presente pesquisa ocorreu por meio da interpretação das informações coletadas a partir de todos os procedimentos metodológicos utilizados, com triangulação destes dados. Depois da análise, os resultados obtidos foram organizados de acordo a responder os objetivos específicos.

A abordagem qualitativa foi escolhida por conseguir concentrar uma análise em quantidades e períodos menores. Bardin (2016) afirma que na análise qualitativa os procedimentos são mais intuitivos, garantindo a evolução das hipóteses de forma mais maleável e adaptável à imprevisibilidade. Por este motivo, este tipo de abordagem precisa ser utilizado nas fases de lançamento das hipóteses, pois permite sugestão de prováveis relações entre os índices da mensagem, além de uma ou diversas variáveis do locutor, ou das situações.

No plano metodológico, a querela entre a abordagem quantitativa e a abordagem qualitativa absorve certas cabeças. Na análise quantitativa, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo. Na análise qualitativa é a presença ou a ausência de uma característica de conteúdo ou de um conjunto de características num determinado fragmento de mensagem que é tomada em consideração. (BARDIN, 2016, p.25-26).

Na análise de conteúdo qualitativa, Bardin (2016) explica que é importante analisar e observar um intervalo de tempo existente entre a mensagem transmitida e sua reação de interpretação. Os requisitos utilizados para esse método são: pré-análise, exploração do material, e o tratamento dos resultados (inferência e interpretação).

O intervalo de tempo usado para analisar foi entre março e novembro de 2020, observados os dados recebidos do Ministério da Cidadania e da Emater-PA, relativos ao Programa de Fomento Rural. A pandemia do novo coronavírus foi determinante na escolha do período analisado. As informações foram recebidas por meios eletrônicos, seja por e-mail ou ligações de vídeo e voz.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo analisa três categorias a partir dos objetivos específicos deste relatório. São elas: a relação entre extrema pobreza e Covid-19 no Brasil e os possíveis impactos da pandemia no programa de fomento rural; a caracterização da relação entre o ator federal (Ministério da Cidadania) e os atores de ponta (Emater-PA) diante da crise da Covid-19; análise das ações de implementação do programa, realizadas pela Emater-PA de março a novembro de 2020.

4.1 Extrema Pobreza e Covid-19

A pandemia causada pelo coronavírus (COVID-19) desencadeou um cenário de incertezas em várias áreas. O mundo vem sofrendo com a junção de uma grande crise de saúde e econômica. Até o último levantamento feito pela OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde), no dia 20 de novembro de 2020, o número total de infectados era de 56.623.643 de pessoas, somando 1.355.963 de mortes. O continente americano possui o maior número de infectados, com 24.035.426 de casos confirmados e 690.020 mortes. O Brasil registra 6.052.786 de casos, com 168.989 mortes, sendo em número absolutos o segundo país com mais mortes, perdendo apenas para os Estados Unidos (OPAS, 2020).

Segundo pesquisa recente do Banco Mundial, o ano de 2020 ficará marcado pela pausa na desaceleração da extrema pobreza no mundo, a queda se dava há 20 anos. Nos critérios estabelecidos pela entidade, a parcela da população global que sobrevive com menos de US\$ 1,90 por dia, passará de 8,4% para entre 9,1% e 9,4%. Seguindo as projeções, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza no mundo, aumentará de 643 milhões para ficar entre 703 e 729 milhões, número que representa majoritariamente os países emergentes. (FARIZA, 2020)

A pobreza e seus desencadeadores estão sendo aprofundadas com a pandemia da COVID-19, piorando muito a realidade das famílias brasileiras, o que exigiu medidas governamentais nas esferas federal, municipal e estadual, de forma a garantir os direitos básicos previstos na constituição. Ribeiro-Silva et al (2020) explica da seguinte forma:

Nessa pandemia, famílias e populações, em contextos de vulnerabilidade social, podem apresentar maior vulnerabilidade à Covid-19 por conta da desigualdade social presente, sobretudo, entre pessoas de baixa renda – os

desempregados e aqueles na informalidade, que necessitam complementar renda, ainda que estejam em programa temporário de transferência de renda (RIBEIRO-SILVA ET AT, 2020)

A Pesquisa Econômica do Desenvolvimento (UNU-Winder), coordenada por pesquisadores da Inglaterra e Austrália, junto com o Instituto Mundial das Nações Unidas, chegou na perspectiva que a pandemia de covid-19 pode colocar 14,4 milhões de brasileiros na pobreza ou extrema pobreza. O que se refere a viver com US\$ 5,50 por dia ou US\$ 1,90 respectivamente. Se o pior cenário for alcançado, o brasileiro irá perder 20% de renda ou consumo. Os números em escala mundial, pode transformar 527,2 milhões de pessoas em novos pobres. (BARRUCHO,2020)

Apesar das pesquisas com perspectivas desanimadoras para o futuro pós pandemia, pesquisadores do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), o centro de pesquisas econômicas da Escola Superior de Agricultura da USP fez um levantamento e observou que o auxílio emergencial, disponibilizado pelo governo federal, contribuiu para diminuir a pobreza nos meios rurais do Brasil. Segundo dados, 64% da população rural recebeu o benefício em maio, mês que se iniciou o programa de emergência. (CEPEA, 2020)

O auxílio emergencial representou o aumento do poder de consumo das famílias beneficiadas, a renda média foi para R\$ 956 no mês de junho, o que significa 362% de aumento na renda que recebiam normalmente. No período de maio a junho, o benefício ajudou 7,3 milhões de pessoas a saírem da lista de extrema pobreza do setor rural do país. O Cepea, apresenta na pesquisa, que houve redução de 27,7 para 3,5% o número de indivíduos que saíram da linha da pobreza extrema. O Instituto, deixa claro que o desafio será manter esses índices, na realidade sem auxílio, que termina em dezembro de 2020. (CEPEA, 2020)

Segundo análises feitas por meio das entrevistas para essa pesquisa com membros do Departamento de Fomento à Inclusão Social e Produtiva Rural (DEFISP), a pandemia da COVID-19 impactou no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais com a diminuição de recursos repassados para a implementação do programa em virtude do enfrentamento da pandemia, o que dificultou uma maior abrangência do fomento rural. Este também é um desafio para 2021, pois não se sabe o orçamento que se terá disponível e qual o impacto geral da pandemia nas famílias beneficiárias.

Após um aumento indiscutível na taxa de desemprego que se gerou nos últimos tempos, a pandemia certamente contribuiu na piora das condições de vida básica para essas pessoas. Mendonça (2020, p. 163) salienta que “desde os primeiros momentos da pandemia ensaiava-se um consenso amplo quanto à necessidade de intervenção do estado para regular as relações sociais e formular políticas sociais, de dimensão pública”.

Não poderia se esperar outra coisa, se não “um efeito desproporcional do COVID-19 entre os mais vulneráveis no país” (CARVALHO; PIRES; XAVIER, 2020), tendo em vista a grande diversidade financeira e de acesso aos sistemas no Brasil.

Outrossim, não se descarta a evolução que o país teve diante de um cenário em que, com o passar dos anos, houve uma expansão territorial admirável, bem como de sua população. Nesse caso, o Brasil, em certos pontos, procurou fazer algumas devidas melhorias, mas, ainda, permaneceu “sendo um país de enormes desigualdades econômicas, sociais e ambientais, que se refletem numa visível desigualdade socioespacial e de condições de acesso à cidade” (NUNES; BONATTO; RODRIGUEZ, 2020).

Diante disso, resta evidente que esse cenário de crise sanitária em que o Brasil se depara, somente trouxe, de forma mais evidente, a naturalização das desigualdades estruturais da sociedade brasileira (QUINZANI, 2020). Os que eram mais pobres e sofrem com a falta de estrutura básica e acessibilidade aos direitos mínimos a eles assegurados, agora então, sofrem muito mais.

4.2 Relação entre atores na implementação do Programa Fomento Rural durante a Covid-19

Durante a observação participante, os atores executores do programa da Emater-PA apontaram informações que auxiliaram no entendimento da relação com o Ministério da Cidadania. Portanto, a partir destes relatos se compreendeu mais como os atores federais e os burocratas de nível de rua se relacionam para que os objetivos propostos pelo programa fossem alcançados. Lotta (2019) traz que o ciclo de políticas públicas e suas etapas não são fases diferentes, mas processos constantes que envolvem múltiplos atores, que se comunicam por todo o processo do programa.

Nesta pesquisa, foram analisados pontos importantes que permeiam a relação entre atores de níveis diferentes. Os mesmos trabalham pautados em uma cooperação através da afirmação do contrato de cooperação até 2022 firmados entre o Governo Federal, representado pelo Ministério da Cidadania, e o Governo do Estado do Pará, através da Emater-PA, precisamente no escritório do município de Conceição do Araguaia.

Em geral, dada a complexidade do ambiente institucional, as políticas públicas vivenciam ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis. As análises sobre implementação devem, portanto, complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores. (LOTTA, p.20)

Apesar do contrato firmado entre esses atores, não existe com a Ater um formato específico de implementação do programa, ou uma relação de hierarquia entre eles. A descentralização garantida pelo federalismo demanda arranjos e coordenações específicas, que pautam as relações intergovernamentais entre os atores e que impactam nos resultados dos programas (SOUZA, 2016). Com essas contribuições da autora, percebe-se que a relação entre a União e a Emater-PA é de responsabilidade compartilhada, mas com uma relação horizontal, onde cada uma tem suas funções, sem ter uma subordinação entre elas, e pautada na confiança de que o outro ente fará sua parte.

De acordo com a entrevistada 1, o contato entre a responsável pela coordenação do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais no Escritório local de Conceição do Araguaia e o Ministério de Cidadania, se dá presencialmente na época de treinamentos e capacitações, e nesse período de pandemia, por causa do isolamento social imposto tanto ao Distrito Federal quanto ao Pará, não houve encontro para essa finalidade. Devido ao isolamento, os trabalhos ficaram sendo realizados através de meios eletrônicos, e todas as informações trocadas entre os atores realizaram-se por esses mecanismos.

Uma relação intergovernamental para que tenha sucesso é necessária uma boa circulação de informação e dados entre todos os atores, de acordo com Lippi (2009). Assim, a entrevistada 1 afirmou que apesar do contato ser por meios eletrônicos, como e-mail, tem havido facilidade na comunicação, com respostas rápidas, tendo sido realizado o envio de uma planilha em formato excel com os dados

do programa na região até aquela data contendo informações relacionadas a execução do programa fomento.

Sobre o mesmo assunto, a entrevistada 2 relatou que sua equipe não tem relação direta com o Ministério da Cidadania, ficando a cargo da central em Belém e da extensionista rural, que atua na coordenação do programa no escritório local de Conceição do Araguaia, que repassa as informações necessárias para a equipe que fica em Conceição do Araguaia. Para lidar com a pandemia, a Emater-PA trabalhou com instruções referentes a como se portar nas visitas e as recomendações básicas de higiene que estavam sendo utilizadas no estado. Apesar disso, não ocorreu nenhum treinamento nem por parte da Emater e nem do ministério para uma melhor explicação de como trabalhar neste período pandêmico.

Lotta (2019) explica como a discricionariedade implica diretamente na forma que as políticas públicas irão ser executadas, e como influencia na relação entre os atores. “Na medida em que interagem com as situações reais, diariamente os burocratas envolvidos no processo de implementação lidam com conflitos entre o que era previsto e o que o contexto traz de novo e lhes exige soluções novas” (LOTTA, 2019, p.32)

As entrevistadas 3 e 4 relatam que durante a pandemia não houve grandes mudanças na relação com as entidades executoras do programa, mas, em virtude da discricionariedade de implementação, caberia a cada Ater a continuação ou não do programa neste período, para que o ministério tivesse o controle do repasse dos pagamentos. Três relataram que iriam parar de alguma maneira: a de Minas Gerais e de Rondônia passaram a não atender novas famílias, só liberaram a segunda parcela; já Goiás parou seus trabalhos totalmente, porque era a primeira vez que participavam do programa.

Um dos desafios enfrentados pela implementação é a pouca divulgação do programa. Apesar da extrema importância, o fomento é pouco conhecido tanto pela população que pode ser beneficiária, quanto por algumas Ematers regionais. A Entrevistada 1 levantou este ponto, que foi confirmado pela entrevistada 2, que trabalha diretamente com ela. É comum de algumas famílias só ficarem sabendo do programa quando a lista de cadastros já está finalizada.

Segundo a entrevistada 4, a pandemia impactou no programa, mas os números de famílias beneficiárias já estavam caindo nos últimos cinco anos. Além dos fatores orçamentários por causa do ajuste fiscal, o programa foi impactado com a perda de

espaço do tema agricultura familiar na agenda governamental. As trocas de governos e de ministérios também são outro fator que fragilizou a execução do programa, afirma a entrevistada.

4.3 Condições para implementação das ações

Na regional de Conceição do Araguaia, 50 famílias foram contempladas divididas em duas etapas. No primeiro momento as visitas aconteceriam com 25 famílias, porém, apenas 19 estavam aptas e outras quatro precisaram ser retiradas e substituídas por não estarem dentro dos requisitos do programa. Segundo a entrevistada 2, a exclusão das quatro famílias se deu pela falta de assentamentos, pois o objetivo nesta região é atender famílias assentadas pela reforma agrária. Os serviços da SAFISP continuaram acontecendo mesmo com a pandemia da COVID-19, de modo que, a visitação a essas quatro famílias faltantes aconteceu.

Apesar da iniciação da implementação do programa ter acontecido com atrasos no município, a equipe técnica trabalha com um cronograma, mostrando em qual etapa da implementação está, até novembro de 2020, conforme a entrevistada 1 relatou. Além disso, as entrevistadas 1 e 2 informaram que o escritório local de Conceição se encontra no acompanhamento após a 2ª parcela do recurso, o que evidencia que as ações de implementação foram continuadas visando atingir o objetivo do programa, pois mesmo após os recebimentos das parcelas, ainda ocorrem as visitas nas famílias, de modo a auxiliá-las e verificar a aplicação dos recursos.

Na sequência das visitas da apresentação do programa, é feito o diagnóstico das famílias, e a equipe volta para a produção do projeto produtivo. Nesse momento, segundo relatos da entrevistada 2, a equipe técnica, em função do diagnóstico, já tem em mente qual projeto se encaixa na família, porém, a técnica respalda que a vontade dos beneficiários prevalece, com isso fica evidente a discricionariedade dos agentes executores na implementação, que impacta nos objetivos do programa.

Diante das entrevistas e de todo o conteúdo analisado, como o número de famílias incluídas no programa e que tiveram suas situações de vida melhoradas, é nítido que a forma que os técnicos e suas equipes trabalham impactam no alcance dos objetivos do programa, e mesmo com a pandemia da Covid-19, a Emater-PA continuou com o SAFISP e o acompanhamento dos beneficiários.

Em relação à capacidade estatal da Emater-PA, há a dedicação de uma coordenação no escritório local de Conceição do Araguaia para a gestão do programa, que é coordenado pela entrevistada 1, composta por funcionários da entidade com formações superiores diversificadas. Ressalta-se que o arranjo do programa conta com a parceria da Caixa Econômica para a transferência dos recursos.

Em termos de coordenação intergovernamental, tem-se a equipe dos burocratas de linha de frente, que atua diretamente em contato com os beneficiários, mas não possui uma relação direta com o governo federal, não existindo uma troca de informações entre os formuladores e os implementadores na ponta. Quanto aos processos de monitoramento de implementação, notou-se que não há esse mecanismo, pois, as visitas são feitas somente com os técnicos locais, os formuladores do programa participam somente das avaliações de impacto do fomento.

Quanto às capacidades político-relacionais, não há uma existência de participação social na execução ou formulação do programa, tanto no governo federal e na Emater-PA, não havendo a existência de conselhos ou audiências públicas, somente um Comitê Gestor, que, conforme as entrevistadas 3 e 4, não está tendo atividades. A Ater está subjugada pelo Comitê de Ater do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que possui representantes do governo e da sociedade civil, porém, a entrevistada 1 não soube passar informações sobre o comitê, demonstrando desconhecimento sobre o assunto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos desta pesquisa era identificar as ações de implementação realizadas por uma entidade executora em meio à pandemia da COVID-19. Primeiramente, o estudo de caso aconteceria na Emater-DF, porém, em consequência da pandemia, a pesquisadora instalou-se no sul paraense, impedindo o contato com a entidade do Distrito Federal. Em virtude do grande interesse em pesquisar a implementação do programa, mudaram-se os planos para a Emater-PA, mais especificamente no Escritório Regional de Conceição do Araguaia.

Anterior a pandemia, a relação entre o governo federal representado pelo Ministério da Cidadania e a Entidade de Assistência Técnica e Rural do Pará já era algo realizado por meios eletrônicos através de e-mails, e presencialmente somente na época de treinamentos e capacitações. Diante da crise sanitária provocada pela Covid-19, instalada mundialmente desde janeiro de 2020, os mecanismos relacionais entre eles não se modificaram, permanecendo via telefone e e-mails. Apesar da distância física, os atores possuem uma boa relação com respostas rápidas, sem causar nenhum prejuízo para a parte requerente.

A complexidade do processo de implementação de políticas públicas fica mais evidente nos países sob a forma de federação, que deixa a cargo do governo federal as primeiras etapas do ciclo de políticas públicas. Assim, o desenho e formulação das políticas e a execução, que é a implementação, fica sob a responsabilidade dos outros atores de ponta, que são aqueles que estão em contato direto com os beneficiários. Dessa forma, grande parte das políticas sociais brasileiras em virtude do grande número de atores são descentralizadas.

A partir disso, a seguinte pesquisa iniciada no mês de outubro de 2019, usou as bibliográficas de Alexandre Ávila Gomide e Renata Bichir sobre implementação e capacidades estatais para entender se as ações de implementação usadas neste período de pandemia fizeram com que o programa de fomento às atividades produtivas rurais alcançasse seus objetivos.

A pandemia também trouxe dificuldades para esta pesquisa, em virtude do isolamento social proposto, não foi possível ter contato físico com os atores, e nem tampouco fazer uma coleta de dados por meios diferentes que não fossem os eletrônicos. Perante esta realidade, encontrou-se a necessidade de realizar entrevistas com os atores responsáveis pela execução do programa de Fomento no

formato não presencial, porém, este não interferiu na qualidade das informações, que foram prontamente enviadas. As profissionais auxiliaram na percepção do cenário atual, através de dados consolidados e da vivência de cada uma.

Apesar destas dificuldades, os atores entrevistados e selecionados para contribuir na pesquisa foram receptivos, mesmo os técnicos da regional de Conceição do Araguaia, que o único contato exclusivamente ocorreu pelo aplicativo WhatsApp. O acesso aos dados foi algo dificultoso tendo em vista que não houve legislação ou relatórios que tratassem sobre o tema na crise sanitária da Covid-19, tanto da Emater-PA quanto do Ministério.

A Emater-PA foi umas entidades que não paralisou os seus serviços, e trabalhou com uma flexibilização entre os membros da sua equipe, que durou de maio até final de setembro. A retomada gradativa de alguns aconteceu avaliando quem está fora do quadro de grupo de risco, e isso se deu a partir de outubro de 2020. Em virtude da não capacitação voltada à pandemia, a equipe continuou com as visitas usando apenas os protocolos de segurança recomendados e não tendo nenhuma dinâmica diferente. Apesar de a Emater-PA não ter tido uma execução diferente, a coordenação-geral do Fomento relatou que teve entidades que usufruíram dos aplicativos para manter uma relação com os beneficiários e fazer etapas as quais eram possíveis por esse meio.

As capacidades estatais podem ou não fazer o sucesso de uma política pública. O programa neste período de coleta de dados teve seu quadro de funcionários no Ministério da Cidadania reduzido e, conforme entrevista, influenciou diretamente nas ações relacionadas à pandemia, pois, devido ao acontecimento o projeto de capacitação foi deixado para trás. Além disso, o corte orçamentário reduziu drasticamente a cobertura do programa e a inclusão de novos beneficiários.

Através de dados cruzados entre as entrevistas com a Emater-PA e Ministério da Cidadania, percebeu-se que não houve nada específico em relação a treinamento, capacitação e projetos voltado para o programa fomento rural em relação à pandemia, nem vindo do governo federal, estadual ou municipal, e por meio de buscas em sítios eletrônicos de outras Aters no país, a pesquisadora acredita que poderia ter acontecido uma integração maior entre todos esses atores, incluindo entidades de outros estados, para que, assim, pudesse ser realizado trocas de experiências, tendo em vista que o cenário atual é novo e de descoberta para todos.

Segundo informações passadas pelas quatro entrevistadas, o programa de Fomento não foi interrompido, mas também não houve nenhuma mudança específica por causa da pandemia. Para os próximos passos, seria importante projetos para potencializar a capacidade do programa, levando em consideração que a realidade na pandemia é de crise econômica e as famílias tendem a ter mais dificuldades.

Pela análise de dados de todos os atores em estudo e as entrevistas consolidadas, os próximos anos são uma incógnita em relação à execução do programa no que tange o orçamento destinado a pasta e não se sabe ao certo quando a pandemia será cessada, ou se terá uma segunda onda, o que gera incertezas quanto à implementação do programa e à adesão de novos beneficiários.

Como possíveis recomendações para a continuidade da implementação do programa, considerando ainda o cenário de pandemia da Covid-19 e com base nas dimensões da capacidade estatal utilizadas nesta pesquisa, estão:

1 – Aumentar diálogo entre governo federal e implementadores locais, de forma que haja mais aproximação com as equipes que têm contato direto com os beneficiários.

2 – Trazer a sociedade civil para mais perto do programa, além de criar uma participação de antigos beneficiários para conseguir coletar dos mesmos, opiniões e sugestões, visando assim a melhoria na execução do programa.

3 - Analisar o avanço da pandemia para buscar encontrar novas formas de manter contato com as famílias, por exemplo: reuniões online, ligações telefônicas, e-mails com informativos. Escolher o meio de acordo com a realidade de cada família.

4 - Aumentar o relacionamento entre as Ematers de outros municípios e estados, criando assim uma troca de experiência, visando a melhoria coletiva do programa.

5 - Melhorar o processo de monitoramento da implementação do programa, para assim ser possível realizar a avaliação do programa com mais propriedade.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Lucha contra la COVID-19 bajo el federalismo bolsonarista: un caso de descoordinación intergubernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

AGROSINO, Michael. **Etnografia e Observação Participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e Políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n.28, p. 88-108, 1995.

Artigo – Pobreza e extrema pobreza rural em tempos de Covid-19. **Confecon**, Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.cofecon.org.br/2020/06/11/artigo-pobreza-e-extrema-pobreza-rural-em-tempos-de-covid-19/>. Acesso em: 27 nov.2020

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRUCHO, Luis. Coronavírus: pandemia pode jogar até 14 milhões de brasileiros na pobreza, diz estudo. **BBC**, Londres, 12 jun.2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53020785>. Acesso em: 22 out.2020.

BATISTA, Henrique Rogê et al. **Ensaio sobre a redução da pobreza rural: Contexto histórico, definição e estimativas**. 2014.

BICHIR, R. M. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Texto para discussão n. 2032. 2015.

BICHIR, Renata Mirandola. **A Emergência e a Consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

CAMPOS et. al. Inclusão Produtiva Rural no Plano Brasil Sem Miséria: Síntese da Experiência Recente em Políticas Públicas para o Atendimento dos Mais Pobres no Rural Brasileiro. In ___ Org. **O Brasil sem Miséria. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: MDS.2014. 447-465.

CARVALHO, Laura; PIRES, Luiza Nassif; XAVIER, Laura de Lima. **COVID-19 e Desigualdade no Brasil**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/340452851_COVID-19_e_Desigualdade_no_Brasil>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 1, p. 29-46, 2009.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE-eletrônica, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002.

COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da and COSTA, Genivalda Cordeiro. Pobres no Campo, Ricos na Cidade? Uma Análise Multidimensional da Pobreza. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2016, vol.54, n.3, pp.537-560.

DAVIS, K. **Discretionary justice: a preliminary inquiry**. Urbana, IL: University of Illinois Press, 1971.

DE SOUZA, Ana Carolina. **Relações Intergovernamentais: o uso de dois pesos e duas medidas na construção dos Pactos de Aprimoramento do SUAS**. 2016.

DO NASCIMENTO, Luiz Carlos. **Rede de Política Pública: Estudo de Caso no Âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais-SUS/MG**. 2007.

Especial/cepea: em meio à pandemia, auxílio emergencial aumenta a renda e reduz a pobreza no brasil rural. **CEPEA**, São Paulo, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/especial-cepea-em-meio-a-pandemia-auxilio-emergencial-aumenta-a-renda-e-reduz-a-pobreza-no-brasil-rural.aspx#:~:text=De%20acordo%20com%20pesquisadores%2C%20o,dos%20moradores%20de%20domic%C3%ADlios%20rurais>. Acesso em: 22 nov. 2020.

FARIZA, Ignacio. Coronavírus põe fim a mais de 20 anos de redução contínua da pobreza extrema no mundo. **El País**, Madri, 08 out.2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/economia/2020-10-08/virus-poe-fim-a-mais-de-20-anos-de-reducao-continua-da-pobreza-extrema-no-mundo.html>. Acesso em: 21 nov.2020.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. **Desafios para implementação de políticas públicas: Intersectorialidade e regionalização**. 2013.

Folha informativa COVID-19 - Escritório da OPAS e da OMS no Brasil. **OPAS**. [S.I], 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em: 22 nov. 2020.

FREY, K.; PENNA, M. C.; CZAJKOWSKI, S. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. **Anais do XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, p. 1-22, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Plageder, 2009.

GOMIDE, A. Á. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes:(des) vantagens comparativas do Brasil. Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**, p. 15-50, 2016.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Fábio de Sá; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento**. 2014.

GOMIDE; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. **IPEA**, 2014.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas**. Reforma y Democracia, v. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GRISA, C. et al. **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar**. Soc. e Cult., Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan/jun. 2017.

Inclusão Produtiva no seu Município. **Embrapa**, Brasil.2017. Disponível em: <https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/mds/fomento.html>. Acesso em: 04 out. 2019.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 46-63, 2017.

LIPPI, Mariana Ferreti. **A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática**. In: Congresso Consad de Gestão Pública. 2009.

LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2019.

MELLO, Janine et al. A inclusão produtiva rural do Brasil Sem Miséria: estratégias e primeiros resultados. **Cadernos de Estudos-Desenvolvimento Social em Debate**, n. 23, 2014.

MENDONÇA, M. H. M. et al. A pandemia COVID-19 no Brasil: ecos e comunidades periféricas. **APS em Revista**. Vol. 2, n. 2, p. 162-168. Junho/2020.

NUNES, N. R. de A.; BONATTO, D. do A. M.; RODRIGUEZ, A. **Os (in) visíveis da cidade: pobreza, segregação urbana e população em situação de rua em tempos de pandemia**. **Cidades: dilemas, desafios e perspectivas**. Universidade Veiga de Almeida. Rio de Janeiro, 2020. pp. 175-196.

OLIVEIRA, Paulo Roberto Da Costa. **Plano Brasil sem miséria na agricultura familiar do município de amontada (ce) –um estudo de caso.** 2017

OLIVEIRA, R. B. Evolução da pobreza na América Latina: velhas e novas caras. **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**, p. 33-56, 2013.

PEGLOW, Karin et al. **Perspectiva dos atores e o programa fomento às atividades produtivas rurais em comunidades quilombolas de São Lourenço do Sul/RS.** 2017.

PEREIRA, Ana Karine. A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte. Tese (Doutorado em Ciência Política) – **Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (IPOL/UnB)**, Brasília, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C. **Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos.** Delgado, Ana Luiza de M.; Gatto, Carmem I.; Reis, Maria Stela. 2016

PIRES, Roberto Rocha Coelho; LOTTA, Gabriela Spanghero; TORRES JUNIOR, Roberto Dutra. **Burocracias implementadoras e a (re) produção de desigualdades sociais: perspectivas de análise no debate internacional.** 2018.

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Planalto**, Brasília. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 04 out. 2019.

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. **Caixa**, Brasil. [2011?]. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/area-rural/fomento-atividades-produtivas-rurais/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 04 out. 2019.

QUINZANI, M. A. D. **O avanço da pobreza e da desigualdade social como efeitos da crise da Covid-19 e o estado de bem-estar social.** Boa Vista. Ano II, vol. 2, n. 6. 2020.

Relatórios de Informações Sociais. **Ministério da Cidadania**, Brasília. 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 20 nov. 2020.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia et al. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 3421-3430, 2020.

RODRIGUES, Luciana Vieira de Novais. **Papel da ater no processo de implementação do plano Brasil sem miséria no meio rural: o caso dos pescadores do território do sertão do São Francisco**, Bahia. 2016.

SILVA, Eliene Costa. **Burocratas de nível de rua e a implementação do PROEJA: uma perspectiva de baixo pra cima**. 2016. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

SILVA, L. B. DA; ALMEIDA, L. DE A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, 29 abr. 2020.

SILVA, Tatiana Dias. Mulheres negras, pobreza e desigualdade de renda. **Dossiê Mulheres Negras**, p. 109, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Portal STF**, Brasília, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 22 nov. 2020.

TRONCO, Giordano Benites; RAMOS, Marília Patta. Linhas de pobreza no Plano Brasil Sem Miséria: análise crítica e proposta de alternativas para a medição da pobreza conforme metodologia de Sonia Rocha. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 2, p. 294-311, 2017.

WEIGELT, Leni Dias; FERREIRA, Marcos Artêmio F ; MACEDO, M. L. . O processo de implementação de políticas públicas: a regionalização da saúde como oportunidade de aprendizado coletivo e desenvolvimento regional. In: **II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2004, Santa Cruz do Sul. II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.

7. APÊNDICE

7.1 Roteiro da entrevista com Ana Gabriela Pudenzi

- 1 - Qual seu nome e função desempenhada?
- 2 - Você está a quanto tempo a frente do programa?
- 3 - Como está sendo a relação do ministério com as Ematers neste período de pandemia?
- 4 - Quais são os principais desafios em relação a pandemia e essa relação com a emater?
- 5 - Existiu algum treinamento especial em relação a pandemia ou ficou por conta de cada entidade?
- 6 - A pandemia trouxe uma crise para o país. Houve diminuição de recursos para o programa?
- 7 - Então não entrou novas famílias este ano?
- 8 - O número de famílias atendidas aumentou ou continua a mesma coisa em relação a pandemia?
- 9 - Qual o perfil principal das famílias atendidas durante a pandemia?
- 10 - Sobre o projeto de lei 735/20, ele impactou o funcionamento do programa?
- 11 - Foi criado algum projeto específico por causa da pandemia?
- 12 - Aconteceu a disponibilização dos serviços de atendimento familiar para inclusão social e produtiva das famílias beneficiárias do programa?
- 13- Ocorreu alguma norma complementar para implementação em gestão do programa até outubro de 2020, ou surgiu novas normas em decorrência da pandemia?

7.2 Roteiro da entrevista com Iohana Lisboa

- 1 - Qual seu nome e sua função no Ministério?
- 2 - Como está sendo a relação do Ministério com as entidades neste período de pandemia?
- 3 - Você sabe informar quantas entidades chegaram a parar?
- 4 - Houve diminuição de recursos por causa da pandemia?
- 5 - O número de famílias atendidas diminuiu?

- 6 - Qual seria o motivo da queda de famílias atendidas? Mudanças de governo, diminuição de recursos, a pandemia?
- 7 - O perfil das famílias atendidas são as de extrema pobreza. Neste período isso se modificou?
- 8 - O projeto de Lei 735/20 impactou o programa de alguma forma? Trouxe melhorias?
- 9 - Foram criados projetos específicos para a pandemia?
- 10 - Existiu alguma capacitação oferecida para explicar como atender durante a pandemia?
- 11 - Quais são as normas complementares para implementação e gestão do programa de fomento até outubro de 2020? Surgiram novas em decorrência da pandemia?

7.3 Roteiro da entrevista com Margareth Oliveira e Alenice da Silva

- 1 - Qual seu nome, formação e função que ocupa?
- 2 - Como está sua equipe hoje e como vocês trabalham?
- 3 - Como as famílias são divididas dentro do programa?
- 4 - Sua equipe modificou a forma de trabalhar por causa da pandemia?
- 5 - Este ano só entraram essas quatro famílias?
- 6 - Depois de todo o processo, vocês acompanham as famílias durante quanto tempo?
- 7 - Vocês executam o trabalho de campo, o de visitar as famílias. Apesar disso, existe algum contato da sua equipe com o Ministério da Cidadania?
- 8 - Aconteceu alguma capacitação neste período para lidar melhor com a pandemia?
- 9 - Existe alguma procura por este programa? A população vai diretamente a Emater?
- 10 - A pandemia trouxe prejuízo para a implementação do programa?