

AS POLÍTICAS PÚBLICAS CHEGAM AO CAMPO? UMA ANÁLISE DO ACESSO A SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS NA ZONA RURAL BRASILEIRA

Alan Rafael Lima de Sousa

Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA

admalanrlsousa@gmail.com

José de Ribamar Martins Arouche Filho

Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA

jrmf26@gmail.com

Resumo: O objetivo deste estudo foi analisar criticamente a formulação e implementação das políticas públicas para o meio rural brasileiro, investigando a influência de referenciais de ideias, como o produtivista, e as lógicas de ação dos atores, incluindo os burocratas de nível de rua. A pesquisa, fundamentada em extensa revisão bibliográfica qualitativa e exploratória e na abordagem cognitiva de políticas públicas, demonstrou que as políticas rurais historicamente favoreceram grandes produtores, negligenciando agricultores familiares e perpetuando desigualdades regionais. Constatou-se a fragmentação, desarticulação e dificuldade em se adaptar à diversidade da população rural, com uma desconexão notória entre a intenção da política e sua efetivação prática no nível microsocial, frequentemente resultando em “vácuo social”. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), embora tenha possibilitado visibilidade à agricultura familiar, foi criticado por ser mais voltado aos setores mais estruturados. Em contraste, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), integrando assistência técnica, fomento, e acesso a serviços públicos essenciais (energia elétrica, água canalizada e esgoto adequado), demonstrou potencial de elevação de renda e redução da pobreza. No entanto, a persistência de lacunas no acesso a esses serviços e a discricionariedade burocrática persistem como desafios. O estudo busca contribuir para ações que promovam o desenvolvimento rural multifacetado e a inclusão produtiva.

Palavras-Chave: Políticas públicas. Serviços públicos essenciais. Desenvolvimento rural. Agricultura familiar

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS): 10 – Redução das desigualdades

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro enfrentam desafios complexos de efetividade e adaptação às realidades locais, especialmente em comunidades isoladas, como as ribeirinhas e de várzea. Essas populações, frequentemente invisibilizadas nos processos decisórios, demandam políticas sensíveis às suas especificidades. Contudo, muitas políticas ainda são concebidas a partir de referenciais teóricos dominantes, como o produtivista, que nem sempre dialogam com as múltiplas dimensões da vida no campo.

A persistência de desigualdades territoriais, mesmo diante de políticas públicas expressivas, sugere uma desconexão entre formulação e implementação. Isso levanta a problemática central deste estudo: como os referenciais de ideias e as lógicas de ação dos atores notadamente os burocratas de nível de rua influenciam a efetividade e a adequação das políticas públicas às realidades das comunidades rurais? Por que, apesar dos investimentos e programas implementados, ainda há lacunas significativas na provisão de serviços essenciais e na promoção do desenvolvimento rural inclusivo?

O objetivo deste artigo é analisar criticamente os processos de formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, com foco na possível ausência do Estado na formulação de políticas públicas voltadas a serviços essenciais e se estas estão, de fato, atendendo às reais necessidades dos comunitários. A relevância deste estudo reside na sua capacidade de contribuir para a compreensão dos fatores que interferem na eficácia das políticas públicas no campo, especialmente no que se refere à presença estatal e ao papel das ideias que sustentam as políticas. A análise parte da hipótese de que há elementos estruturais e operacionais que dificultam o alinhamento entre os objetivos planejados e os resultados efetivos, exigindo uma abordagem territorializada, participativa e intersetorial.

A estrutura do artigo organiza-se em três seções principais: a primeira apresenta a fundamentação teórica, com os conceitos centrais que sustentam a análise crítica das políticas públicas no meio rural; a segunda discute os principais desafios da formulação e implementação, à luz da literatura e dos referenciais analisados; e a terceira reúne evidências empíricas a partir de políticas públicas e programas existentes, oferecendo um panorama analítico das ações estatais voltadas ao desenvolvimento rural. Por fim, são apresentadas as considerações finais com reflexões e proposições para o aprimoramento da ação pública no campo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A análise das políticas públicas voltadas às zonas rurais brasileiras exige uma abordagem teórica que contemple a complexidade das dinâmicas territoriais, institucionais e sociais que moldam a realidade do campo. Ao considerar a diversidade dos contextos rurais que incluem desde áreas interioranas próximas aos centros urbanos até comunidades ribeirinhas e de várzea, como as da região amazônica, percebe-se que o conceito de ruralidade ultrapassa o critério geográfico, incorporando múltiplas dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais.

2.1 Políticas Públicas e o Princípio da Equidade Territorial

A formulação de políticas públicas no Brasil levanta questionamentos sobre sua capacidade de articular ações eficazes que levem em consideração as particularidades territoriais. No contexto das zonas rurais, onde se observam características como dispersão

geográfica, baixa densidade populacional e desafios logísticos, é pertinente investigar se essas condições têm representado um obstáculo à concretização do princípio da equidade territorial. Conforme apontado por Campanhola et al. (1999), as políticas públicas de corte agrícola e territorial “tendem a apresentar um viés urbanocêntrico, desconsiderando as dinâmicas e necessidades das populações rurais tradicionais” (CAMPANHOLA et al., 1999, p. 14).

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha assegurado os direitos sociais e econômicos a toda a população, sua efetivação no meio rural permanece marcada por desigualdades históricas. A extensão dos serviços públicos essenciais nesses territórios é frequentemente limitada por obstáculos institucionais, logísticos e pela ausência de estratégias que contemplem as especificidades socioterritoriais das comunidades rurais.

Dessa forma, refletir sobre o princípio da equidade territorial no âmbito das políticas públicas significa reconhecer que o acesso universal aos direitos sociais exige mais do que a simples expansão de programas; requer sensibilidade à diversidade de realidades, respeito às singularidades dos territórios e compromisso com a justiça distributiva. Em um país marcado por profundas assimetrias regionais, pensar políticas públicas a partir do território é, sobretudo, um exercício de escuta, inclusão e responsabilidade estatal. Essa perspectiva amplia as possibilidades de ação pública e reafirma a necessidade de construir estratégias que dialoguem com os contextos locais, fortalecendo a cidadania em todas as suas dimensões.

2.2 Desenvolvimento Rural Sustentável e os Desafios da Governança

A promoção do desenvolvimento rural sustentável requer mais do que a implementação pontual de programas setoriais. Trata-se de construir políticas públicas integradas, capazes de articular desenvolvimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. Para tanto, a governança territorial emerge como conceito-chave. De acordo com a Embrapa (2013), “a sustentabilidade exige um novo paradigma, no qual o rural não seja mais compreendido como resíduo do urbano, mas como espaço estratégico de inovação, produção de 3 alimentos e conservação ambiental” (EMBRAPA, 2013, p. 6).

No entanto, essa abordagem ainda encontra entraves na prática institucional. Como argumenta Souza et al. (2015), “as políticas de desenvolvimento rural no Brasil não superaram a lógica setorial, mantendo-se dependentes de iniciativas fragmentadas e insuficientes frente à complexidade da realidade rural” (SOUZA et al., 2015, p. 52). Isso resulta em políticas descontinuadas, mal articuladas e sem capacidade de gerar transformações estruturais.

O ciclo de políticas públicas é composto por etapas que envolvem formulação, implementação e avaliação. Conforme Silva e Silva (2012), “é na fase de implementação que muitas vezes ocorre a desconexão entre a intenção da política e sua efetivação prática, especialmente em territórios com baixa capacidade institucional” (SILVA; SILVA, 2012, p. 11). Essa constatação reforça a importância de pensar políticas públicas desde a sua concepção com base em realidades locais.

Portanto, promover o desenvolvimento rural sustentável requer mais do que ações pontuais ou programas isolados. Exige a construção de arranjos institucionais capazes de integrar diferentes setores, níveis de governo e sujeitos sociais em processos contínuos de diálogo e corresponsabilidade. A governança territorial, nesse sentido, emerge como uma ferramenta essencial para articular demandas diversas e traduzir políticas em ações efetivas e adaptadas aos contextos locais. Enfrentar os desafios dessa governança é, ao mesmo tempo, reconhecer os limites das estruturas tradicionais do Estado e reafirmar a importância da participação social, da escuta ativa e da valorização dos saberes territoriais na construção de estratégias de desenvolvimento mais justas, duradouras e inclusivas.

2.3 Realidade das comunidades rurais: limites da presença estatal

As comunidades rurais brasileiras, especialmente aquelas situadas em regiões amazônicas de várzea, vivenciam com intensidade os efeitos da ausência do Estado. A precariedade de infraestrutura básica, a escassez de serviços de saúde, educação e assistência social e as dificuldades de mobilidade, sobretudo em períodos de cheia, colocam essas populações em situação de extrema vulnerabilidade.

Segundo o estudo *Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia* (ENAP, 2017), essas comunidades enfrentam “desafios históricos de invisibilidade institucional, o que contribui para a reprodução de um ciclo de exclusão social e ambiental” (ENAP, 2017, p. 19). O distanciamento entre as decisões políticas e as vivências cotidianas desses territórios impede que políticas públicas universais produzam os mesmos efeitos nas áreas rurais e urbanas.

Ademais, o processo de formulação de políticas ainda é pouco permeável à escuta dos sujeitos locais. Como destacou o IPEA (2017), “sem instrumentos participativos e diagnósticos territorializados, as políticas tendem a reforçar desigualdades preexistentes” (IPEA, 2017, p. 60). Isso evidencia a urgência de estratégias que considerem o saber local, a diversidade cultural e os modos de vida específicos das comunidades rurais brasileiras.

A realidade enfrentada pelas comunidades rurais brasileiras evidencia que a presença estatal, ainda que formalmente prevista, é marcada por ausências estruturais e funcionais. A precariedade dos serviços, a descontinuidade de políticas e a desarticulação entre os entes federativos revelam um padrão persistente de negligência, especialmente em territórios periféricos e de difícil acesso. Superar essas limitações demanda mais do que a expansão física da máquina pública, requer o fortalecimento de capacidades institucionais, o reconhecimento das especificidades locais e o compromisso com uma política pública que seja efetivamente equitativa e transformadora. É a partir dessa escuta e inserção territorial que o Estado pode, de fato, reconstruir sua legitimidade junto às populações historicamente excluídas do processo de desenvolvimento.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo qualitativo, de natureza exploratória e fundamentação bibliográfica. Optou-se por essa abordagem por permitir a compreensão aprofundada de um fenômeno complexo: a possível ausência do Estado na formulação e implementação de políticas públicas voltadas a serviços essenciais nas zonas rurais brasileiras, especialmente em contextos de vulnerabilidade histórica, como comunidades ribeirinhas e de várzea. Nesse sentido, a investigação priorizou a análise de fontes secundárias, tais como artigos científicos, livros acadêmicos, documentos institucionais e relatórios governamentais, que abordam temáticas relacionadas à governança pública, desenvolvimento rural, capacidades estatais e equidade territorial.

A metodologia adotada também se sustenta no referencial da abordagem cognitiva das políticas públicas, que enfatiza o papel das ideias, representações e disputas simbólicas na construção, formulação e institucionalização das políticas. A escolha por essa perspectiva se justifica pela importância de compreender como diferentes referenciais de política como o produtivista, o agroecológico ou o da segurança alimentar influenciam a ação estatal e moldam os instrumentos e programas que chegam (ou não) às populações rurais. A pesquisa não se propõe a produzir generalizações empíricas, mas sim a sistematizar criticamente os elementos que dificultam o acesso equitativo aos serviços públicos no campo, com base na literatura especializada e na análise de experiências concretas, como o PRONAF, o Programa Cisternas e o Plano Brasil Sem Miséria.

4 DISCUSSÃO

A análise será organizada em três subseções temáticas, cada uma voltada a um eixo central do debate: a relação entre formulação e efetividade das políticas públicas; os entraves e possibilidades da governança multinível na garantia de direitos; e, por fim, um levantamento sistematizado das principais iniciativas estatais de apoio ao desenvolvimento rural no Brasil.

4.1 Políticas Públicas e Serviços Essenciais no Brasil Rural: Entre a Intenção da Formulação e os Desafios da Implementação Territorial

Historicamente, as políticas para o meio rural evoluíram de uma abordagem centrada na modernização agrícola e no alívio à pobreza para o reconhecimento do papel estratégico da agricultura familiar no desenvolvimento econômico e social do país. Programas como o PRONAF, criado nos anos 1990, reforçaram esse enfoque, ainda que com um referencial inicialmente produtivista, baseado no crédito rural. Por sua vez, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgiu em diálogo com a política de segurança alimentar e nutricional, aliando elementos da política agrícola à inclusão social de populações vulneráveis.

No início da década de 2010, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) introduziu uma visão multidimensional da pobreza rural, articulando instrumentos de apoio como o Cadastro Único, o PRONAF, o Programa Cisternas, o Programa Água para Todos, além da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), elemento central dessa estratégia. Segundo Mendonça et al. (2013, p. 33), a ATER teve papel decisivo ao “tirar da invisibilidade milhares de famílias em situação de extrema pobreza no meio rural, servindo como elo entre essas famílias e o conjunto de políticas públicas do BSM”.

Mesmo diante desses avanços, os desafios da implementação permanecem. A precarização dos serviços básicos no nível municipal é evidente, especialmente em saúde e educação, funções de responsabilidade local segundo a Constituição de 1988. A negligência da zona rural no planejamento municipal compromete a continuidade e a qualidade da oferta desses serviços, acentuando o ciclo da exclusão. Conforme Peixoto (2008), “a extensão rural pública passou por um desmonte nos anos 1990, e somente a partir dos anos 2000 começou a ser reconstruída com uma lógica voltada para o desenvolvimento rural sustentável e inclusão social”.

Além disso, há lacunas operacionais relevantes na implementação. Os chamados “burocratas de nível de rua”, como os técnicos de ATER, enfrentam dificuldades em traduzir os referenciais das políticas em ações concretas. De acordo com Mendonça et al. (2013, p. 41), esses profissionais “precisaram não apenas de formação técnica, mas de preparo para lidar com realidades diversas e articular políticas públicas nos territórios”. Outro ponto crítico é a fragmentação institucional. Embora haja uma multiplicidade de programas e políticas voltadas ao meio rural, a falta de coordenação entre elas compromete sua sinergia. Schröder e Camboim (2013, p. 69) observam que “a ausência de articulação entre políticas agrícolas, sociais e ambientais resulta em ações dispersas e, muitas vezes, redundantes, dificultando a construção de estratégias territoriais integradas e duradouras”.

Em suma, embora o Brasil tenha avançado na formulação de políticas públicas mais inclusivas para o meio rural, com o reconhecimento da agricultura familiar e a criação de programas intersetoriais, a efetividade é comprometida pelos desafios na implementação. A necessidade de uma visão mais territorializada, que integre as diferentes esferas de governo e considere as particularidades locais e os saberes dos atores sociais, é crucial para que as políticas públicas no campo possam, de fato, transformar a realidade de desigualdade e exclusão social.

4.2 A Governança Multinível e os Desafios da Articulação de Políticas e Serviços Essenciais no Rural Brasileiro

A governança multinível constitui um aspecto central na compreensão da implementação de políticas públicas em contextos territoriais complexos como o rural brasileiro. A descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 ampliou as competências dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, essa redistribuição de responsabilidades nem sempre foi acompanhada da devida capacidade técnica, financeira e institucional por parte dos entes locais, resultando em graves desigualdades territoriais no acesso a direitos básicos.

A atuação do Estado brasileiro nos territórios rurais revela limitações operacionais que comprometem a universalização de políticas públicas. Como destacam Lotta, Pires e Oliveira (2015, p. 38), a implementação de políticas públicas “não depende apenas das diretrizes e objetivos formulados nos altos escalões do governo, mas também da capacidade de articulação entre os diferentes níveis de governo e da atuação dos burocratas responsáveis por fazer essas políticas acontecerem nos territórios”. Entre os exemplos mais emblemáticos da lógica de governança multinível está o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no qual o governo federal define diretrizes, critérios e padrões mínimos, enquanto a execução cabe aos estados e municípios.

De acordo com estruturadas (MENDONÇA et al., 2013, p. 50) “apesar de sua estrutura federativa e da pactuação intergovernamental, o SUAS ainda enfrenta dificuldades na adaptação às realidades locais, principalmente nas zonas rurais. Isso se reflete em desigualdades no acesso à proteção social e na descontinuidade de programas em áreas menos estruturadas”. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) ilustra outro esforço relevante de articulação federativa. Segundo a legislação vigente, a ATER deve ser pública, gratuita e adaptada às necessidades da agricultura familiar, sendo de competência dos estados a execução direta dos serviços. Conforme afirma Mendonça et al. (2013, p. 52), “a construção de uma nova política de ATER, pública e nacional, demandou um processo participativo de formulação e busca de coordenação entre diferentes esferas de governo”.

Outro elemento central da governança no território rural é o papel dos chamados “burocratas de nível de rua”. Esses burocratas, são funcionários públicos que interagem diretamente com os cidadãos na prestação dos serviços, exercendo um papel decisivo na forma como as políticas são efetivamente implementadas. A imagem que os cidadãos têm do Estado é materializada justamente por esses profissionais de linha de frente, que exercem o poder de decidir sobre quem terá ou não acesso aos benefícios estatais. (LOTTA, 2019, p. 24). Sua atuação é caracterizada por discricionariedade, ou seja, pela necessidade de tomar decisões adaptadas a contextos locais complexos, com recursos limitados e normas por vezes contraditórias. Isso faz com que os burocratas não apenas executem, mas muitas vezes reinterpretam as políticas públicas.

4.3 Catálogo de Políticas Públicas e Iniciativas de Apoio ao Meio Rural no Brasil: um levantamento a partir das fontes pesquisadas neste estudo

As políticas e programas mencionados nas fontes podem ser agrupados em diferentes eixos de atuação:

a) Políticas de Modernização Agrícola e Desenvolvimento Rural Inicial:

- ✓ **Políticas Agrícolas Tradicionais de Modernização da Agricultura (1960-1970):** Caracterizadas por um "pacote" de instrumentos como crédito rural, seguro, garantia de preço, assistência técnica e pesquisa, visando modernizar a agricultura e aumentar sua competitividade e capacidade de gerar divisas. Esse referencial influenciou a organização dos serviços de assistência técnica e extensão rural, muitas vezes com uma visão de comunicação unilateral (Grisa, 2012, p. 85).
- b) **Programas Especiais para a Pequena Produção (décadas de 1970-1980):**
 - ✓ **POLONORDESTE:** Um dos primeiros programas regionalizados que procurou contemplar a "pequena produção" ou "produção de baixa renda", buscando a transformação da estrutura produtiva por meio da adoção de pacotes tecnológicos e inserção nos mercados. No entanto, pouco alterou as condições estruturais que reproduziam a pobreza (Grisa, 2012, p. 117).
 - ✓ **PAPP:** Sucessor do POLONORDESTE, foi um programa que visava o "alívio da pobreza" e, embora tenha apresentado resultados positivos em investimentos em infraestrutura comunitária e melhorias na qualidade de vida, não foi suficiente para transformar as condições de reprodução social dos pequenos produtores. Foi fortemente influenciado pelo Banco Mundial, que o via como uma política de combate à pobreza (Grisa, 2012, p. 124).
- c) **Políticas de Apoio à Agricultura Familiar (a partir de meados da década de 1990):**
 - ✓ **PRONAF:** Considerado um marco no reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar. Inicialmente, apresentou um referencial produtivista, focado predominantemente na oferta de crédito rural, e foi implementado a partir de 1995. Com o tempo, o PRONAF passou por mudanças e adaptações, incluindo a criação de grupos de financiamento (A, B, C, D e E) e "linhas verdes" (como o Pronafinho), buscando atender à diversidade interna da agricultura familiar e incorporar elementos de sustentabilidade e agroecologia. No entanto, persiste a crítica de que o PRONAF, em sua maioria, ainda fortalece o modelo da "revolução verde". É mencionado como um dos principais programas de inclusão produtiva, com os extensionistas rurais participando diretamente na elaboração de projetos de crédito (Mendonça et al., 2013, p. 37).
 - ✓ **Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE, FCO):** Criados pela Constituição Federal de 1988, visam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões, com tratamento preferencial para pequenos e mini-produtores rurais e pequenas e microempresas (MDS, 2013, p. 23).
- d) **Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e Comercialização:**
 - ✓ **PAA:** Emergindo de um novo contexto político e da priorização da segurança alimentar e nutricional, o PAA aliou a política agrícola com a segurança alimentar. Operado pela CONAB, inclui modalidades como a "Compra Antecipada da Agricultura Familiar" e a aquisição de "sementes crioulas". O programa é visto como uma forma de fortalecer circuitos locais de abastecimento, conectando produtores e consumidores (como escolas e creches) e valorizando a cultura alimentar regional (Grisa, 2012, p. 154).
 - ✓ **PNAE:** Mencionado como um programa de compras institucionais que, junto com o PAA, busca apoiar a comercialização de produtos da agricultura familiar (Mendonça et al., 2013, p. 38).
- e) **Políticas de Inclusão Produtiva e Combate à Pobreza Rural (a partir dos anos 2000):**
 - ✓ **Plano Brasil Sem Miséria (PBSM - 2011):** Representa um marco na promoção do desenvolvimento no Brasil rural, com uma visão multidimensional da pobreza. Estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva rural. O Plano buscou organizar e ampliar a efetividade de políticas existentes e criou novas, focando no público em extrema pobreza (MDS, 2013, p. 6).

- ✓ **Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais:** Criado no âmbito do PBSM, é uma inovação para a estruturação produtiva de famílias em extrema pobreza, articulando assistência técnica com recursos não reembolsáveis (MDS, 2013, p. 9).
- ✓ **Programa Bolsa Verde:** Outra inovação do PBSM, que alia a transferência de renda ao uso sustentável dos recursos naturais (MDS, 2013, p. 12).
- ✓ **Sistema Único de Assistência Social (SUAS):** Reconhecido como um avanço significativo, com estruturas burocráticas e normativas nos três níveis de governo, espaços para participação social e expressiva expansão de equipamentos como os CRAS e CREAS. Define macroparâmetros nacionais para a implementação de políticas e baseia-se em repasses de recursos federais condicionados (MDS, 2013, p. 16).
- ✓ **PAIF:** Ofertado pelos CRAS, é um serviço essencial do SUAS destinado a famílias em situação de vulnerabilidade social, buscando o fortalecimento de vínculos e a superação de vulnerabilidades (MDS, 2013, p. 17).
- ✓ **Acessuas Trabalho:** Programa que visa encaminhar o público da assistência social para oportunidades de qualificação profissional (MDS, 2013, p. 19).

f) Políticas de Infraestrutura e Serviços Essenciais:

- ✓ **Programa Cisternas (e "Água para Todos"):** Implementado no semiárido, foca no acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, com impactos na segurança alimentar e na fixação das famílias no campo. É um exemplo de política com forte articulação com a sociedade civil organizada (MDS, 2013, p. 27).
- ✓ **Infraestrutura Geral:** As políticas de desenvolvimento rural buscam aprimorar a infraestrutura no campo, incluindo estradas, acesso à água e energia elétrica, além de habitação rural e saneamento (MDS, 2013, p. 31).

g) Políticas de Ordenamento Territorial e Ambiental / Desenvolvimento Sustentável:

- ✓ **Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono):** Visa desenvolver práticas que contribuam para a redução da emissão de gases de efeito estufa, com foco na tecnologia para agricultores familiares e grandes produtores. Inclui o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos (MDS, 2013, p. 44).
- ✓ **Programa Rio Rural (RJ):** Um programa estadual de desenvolvimento rural sustentável em microbacias hidrográficas, com longevidade e financiamento do Banco Mundial. Foca na geração de renda, conservação dos recursos naturais e participação social, integrando múltiplos setores e incentivando a autogestão comunitária (Mendonça et al., 2013, p. 55).
- ✓ **Plano Diretor (Municipal):** Embora frequentemente negligencie as zonas rurais e seus serviços básicos, a discussão sobre sua integração com os bairros rurais é relevante para o planejamento territorial (MDS, 2013, p. 48).
- ✓ **PTDRS:** Um dos propósitos foi o levantamento de experiências em diversos setores, não apenas agropecuários, com a intenção de integração (MDS, 2013, p. 50).
- ✓ **Terra Forte (Tocantins):** Programa estadual de aquisição de máquinas agrícolas para prefeituras, visando serviços de mecanização em pequenas propriedades, com foco nos assentados da reforma agrária (MDS, 2013, p. 53).
- ✓ **Iniciativas Estaduais Diversas:** As fontes indicam que os estados possuem iniciativas próprias, embora muitas vezes com pouca informação disponível. Exemplos incluem ações no Pará, Bahia, São Paulo e Paraná voltadas à agroecologia, irrigação, comercialização e crédito subsidiado (MDS, 2013, p. 56).

As políticas citadas demonstram uma evolução desde um enfoque meramente produtivista para abordagens mais complexas que tentam integrar dimensões sociais, ambientais e territoriais.

No entanto, as fontes também ressaltam desafios persistentes na implementação, como a fragmentação, a desarticulação, a falta de dados e a dificuldade em atender à diversidade da população rural.

5 CONCLUSÃO

Ao término deste trabalho, observa-se que a análise desenvolvida na seção de fundamentação conceitual e na discussão permitiu aprofundar a compreensão sobre a dinâmica e os desafios das políticas públicas direcionadas ao meio rural brasileiro. O texto buscou cumprir com o objetivo de investigar a problemática da efetividade, alcance e adaptação das políticas públicas às realidades locais e respondeu à questão problema proposta. A seção de fundamentação teórica evidenciou que a análise de políticas públicas foca na compreensão de como problemas coletivamente relevantes são identificados, formulados e implementados.

A abordagem cognitiva, em particular, prioriza o papel das ideias, representações e argumentações na construção dessas políticas, que são "construídas por palavras". A negociação de ideias e interesses entre diversos atores é fundamental para a materialização e institucionalização das políticas. Conceitos como "fóruns de produção de ideias" e "referenciais de política pública" são basilares para entender a complexidade dos processos decisórios e as disputas inerentes a estes. A importância crescente de uma abordagem territorial no desenvolvimento rural foi sublinhada, superando a visão setorial tradicional.

A responsabilidade estatal na provisão de serviços públicos básicos como instrumento de justiça social foi destacada. Contudo, a efetividade e o alcance das políticas são constantemente desafiados pela fragmentação, desarticulação e dificuldade em se adaptar à diversidade da população rural. A literatura aponta para um "vácuo social" nas abordagens racionalistas e para a distância entre os objetivos planejados e os resultados efetivamente alcançados na implementação.

Constatou-se, a partir da análise dos processos, que muitas vezes ocorre uma desconexão entre a intenção da política e sua efetivação prática, especialmente em territórios que apresentam baixa capacidade institucional. Essa constatação reforça a importância de pensar políticas públicas desde a sua concepção com base nas realidades locais para que se atinja a sua efetividade. Os problemas públicos, muitas vezes caracterizados como "wicked problems" (problemas malvados), desafiam soluções lineares e exigem a consideração da complexa realidade local.

A análise da discussão proposta na seção 4 evidenciou a questão problema sobre os desafios relacionados à efetividade e adaptação das políticas públicas, pois a relação entre a formulação e a efetividade das políticas é mediada por uma rede complexa de atores, ideias e instituições. A discussão sobre a governança multinível e as iniciativas estatais reforçou que, apesar dos avanços, persistem desafios como a fragmentação e a falta de dados que dificultam a atenção à diversidade rural. A atuação dos profissionais de linha de frente, ou burocratas de nível de rua, que interagem diretamente com os cidadãos, exerce um papel decisivo na forma como as políticas são efetivamente implementadas. Casos como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) demonstraram a evolução dos referenciais de política pública. O PRONAF, por exemplo, passou por debates sobre a inclusão de empregados permanentes e a incorporação de abordagens como o "Pronafinho" e o PRONAF Agroecologia, embora essas últimas alterações não se traduzissem em mudanças expressivas em termos de volume de recursos. O PAA, por sua vez, emergiu do debate sobre fome e segurança alimentar e nutricional, com participação ativa de diversos fóruns, incluindo o agroecológico e o científico, e mostrou a convivência de diferentes concepções através de suas modalidades.

As reflexões apontam para a urgência de uma colaboração mais intensa entre os níveis de governo, a academia e a sociedade civil para que as políticas públicas possam, de fato, transformar as vulnerabilidades em oportunidades e promover um desenvolvimento rural mais equitativo e sustentável. A perenização e atualização das funcionalidades dos programas existentes são cruciais, exigindo uma contínua avaliação e ajuste de seus objetivos e formas de implantação para que se mantenham relevantes e eficazes no combate à pobreza e à desigualdade no campo.

6 REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2013). Plano Brasil Sem Miséria: Relatório de gestão 2011–2014. Brasília: MDS. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/07/conheca-as-politicas-e-programas-do-mda>

Campanhola, C., Graziano da Silva, J., & Guanziroli, C. (1999). Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro. Brasília: Embrapa. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1108189>

Embrapa. (2013). O rural brasileiro do século XXI: A sustentabilidade exige um novo paradigma. Brasília: Embrapa. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1054313>

ENAP. (2017). Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/259>

Grisa, C. (2012). Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: Produção e institucionalização das ideias [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Recuperado em 27 junho, 2025, de <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/21070>

Lotta, G. S. (2019). Burocracia de nível de rua: Dilemas da implementação de políticas públicas no Brasil (2a ed.). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Lotta, G. S., Pires, R. R. C., & Oliveira, V. B. (2015). Produção e uso de informações em políticas públicas: O papel dos burocratas de nível de rua. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(67), 35–57. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/32060>

Mendonça, M. L., Carmo, M. S., Costa, L. A., & Oliveira, R. M. (2013). Políticas públicas e desenvolvimento rural: Reflexões sobre inclusão produtiva. Brasília: MDA. Recuperado em 15 junho, 2025, de https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2015/06/Livro_Politicas_publicas.pdf

Peixoto, M. (2008). Extensão rural no Brasil: Uma abordagem histórica da legislação (Textos para Discussão, n. 48). Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Recuperado em 15 junho, 2025, de https://www.researchgate.net/publication/269576210_Extensao_Rural_no_Brasil_-_uma_abordagem_historica_da_legislacao

Schröder, M., & Camboim, J. D. (2013). Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: Avanços e limites. In A. Favareto (Org.), *Desenvolvimento territorial e políticas públicas: A construção de uma agenda de pesquisa* (pp. 65–86). São Paulo: Editora UNESP. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://editorapublicar.com.br/ojs/index.php/publicacoes/article/view/207>

Silva, C. B., & Silva, M. G. (2012). Territórios e políticas públicas: Desafios à participação e à coordenação institucional. *Revista de Políticas Públicas*, 16(2), 9–25. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/3343/pdf>

Souza, C., Silva, A. P., & Pereira, R. (2015). Governança e políticas públicas: Abordagens analíticas. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 629–651. Recuperado em 15 junho, 2025, de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/56099>