

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA
DE VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

RENATO CARLOS GOMES

**PARÂMETROS DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO E AS DEMAIS
POLÍTICAS AGROPECUÁRIAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

VITÓRIA, ES
2021

RENATO CARLOS GOMES

**PARÂMETROS DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO E AS DEMAIS
POLÍTICAS AGROPECUÁRIAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes

Área de Concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Processos de Trabalho, Políticas públicas e Desenvolvimento Local.

VITÓRIA, ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

G633p Gomes, Renato Carlos
Parâmetros do Programa de Distribuição de Ração e as demais políticas agropecuárias do município de Presidente Kennedy – ES / Renato Carlos Gomes. - 2021.
67 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Políticas públicas – Presidente Kennedy (ES). 2. Desenvolvimento local – Presidente Kennedy (ES). 3. Agropecuária – Presidente Kennedy (ES). 4. Políticas agropecuárias. I. Gomes, Helder. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 338.92

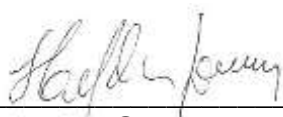
RENATO CARLOS GOMES

**PARÂMETROS DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO E AS
DEMAIS POLÍTICAS AGROPECUÁRIAS DO MUNICÍPIO DE
PRESIDENTE KENNEDY-ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 30 de setembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Helder Gomes
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM
Orientador



Prof^a. Dr^a. Gissele Carraro
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM

Prof. Dr. Wendel Sandro de Paula Andrade
UFES- Campus de Alegre

Dedico este trabalho a Deus, Amor eterno e fonte de toda vida. Aos meus pais, por terem me dado todos os preceitos de honestidade, fidelidade, persistência, resiliência e altruísmo, que são valores fundamentais a todo homem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder saúde e sabedoria para seguir em frente, obrigado por me permitir errar, aprender e crescer, por ser a minha força e o meu guia em todos os momentos.

Ao meu orientador, professor doutor Helder Gomes, por ter acreditado em mim, agradeço pela orientação, competência, profissionalismo e dedicação. Suas orientações, raciocínio lógico e sua ética deram alma e corpo a este trabalho.

A minha esposa, que acima de tudo é uma grande amiga, sempre presente nos momentos difíceis com uma palavra de incentivo, por não ter deixado eu desistir, pela sua paciência, compreensão e colaboração para realizar a presente dissertação. Obrigado por permanecer ao meu lado, pela atenção devida e depois de tantos momentos de lazer perdidos.

A minha família, que sempre esteve ao meu lado me apoiando ao longo de toda a minha trajetória.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

“A coisa mais indispensável a um homem é reconhecer o uso que deve fazer do seu próprio conhecimento”.

Platão

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada para aferir a possibilidade de replicar algumas dessas experiências exitosas em outros programas. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa aplicada, exploratória e descritiva, com análise documental nas leis e decretos do Município de Presidente Kennedy-ES voltados ao desenvolvimento agropecuário, disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca. Além do Programa de Ração Farelada, foram analisados sete programas destinados a beneficiar os produtores rurais, identificando carências, limites e potencialidades de se tornarem elementos dentro de uma política pública geral. Concluiu-se que os programas existentes apresentam carência de elementos considerados essenciais, tais como metas qualitativas e quantitativas, dotação orçamentária, contrapartidas dos produtores, benefícios esperados e definição do prazo e o tempo de duração das ações, o que leva a Gestão a mantê-los indefinidamente, sem que apresentem resultados efetivos para o desenvolvimento local, sendo ações pontuais, desligadas de um programa mais abrangente.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento local. Agropecuária.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Balanced Mash Feed Distribution Program to assess the possibility of replicating some of these successful experiences in other programs. The study was developed through applied, exploratory and descriptive research, with documental analysis on the laws and decrees of the Municipality of Presidente Kennedy aimed at agricultural development, made available by the Municipal Secretariat for the Development of Agriculture and Fisheries. In addition to the mash feed program, seven programs designed to benefit rural producers were analyzed, identifying needs, limits and potential to become elements within a general public policy. It was concluded that the existing programs lack elements considered essential, such as qualitative and quantitative goals, budget allocation, counterparts from producers, expected benefits and definition of the term and duration of actions, which leads the Management to maintain them. Them indefinitely, without showing effective results for local development, being punctual actions, disconnected from a broader program.

Keywords: Public policies. Local development. Agriculture.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de ração farelada aos produtores 2011-2019.....	33
Tabela 2 – Movimentação por produto – VAF3, 2011	35
Tabela 3 – Movimentação por produto – VAF3, 2019	35
Tabela 4 – Movimentação do VAF3 relativa à produção leiteira, de 2011 a 2019.....	36
Tabela 5 – Produção de leite bovino – 2011-2020 (Em mil litros)	36
Tabela 6 – Evolução da produção de leite, produtores atendidos e investimento.....	37

LISTA DE SIGLAS

CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMESCAM	Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória
FACA	Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDAF	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
INCAPER	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Índice de Participação dos Municípios
ITR	Imposto Territorial Rural
NAC	Núcleo de Atendimento ao Contribuinte
PIB	Produto Interno Bruto
PRÓFRUTA	Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RBA	Renda Bruta Agropecuária
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SEMDAP	Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À AGROPECUÁRIA NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES	22
3 OS PROGRAMAS DE FOMENTO DA SEMDAP	32
3.1 O PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO BALANCEADA FARELADA...	32
3.2 AS DEMAIS POLÍTICAS AGROPECUÁRIAS EXISTENTES NO MUNICÍPIO....	40
3.2.1 Programa de Serviços de Eletrificação Rural	41
3.2.2 Programa de Serviços de Atendimento Médico Clínico Veterinário.....	43
3.2.3 Programa de Distribuição de Calcário Agrícola e Fertilizante	45
3.2.4 Programa de Fornecimento de Serviços de Máquinas e Equipamentos Agrícolas e Veículos de Transporte de Carga	47
3.2.5 Programa de Disponibilização de Tubos de Concreto Armado	49
3.2.6 Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura (PRÓFRUTA).....	49
3.2.7 Programa de Oferta de Serviços, Reparos e de Manutenção de Estradas	50
4 ELEMENTOS DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO FARELADA PARA OS DEMAIS PROGRAMAS	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

O Município de Presidente Kennedy-ES possui sua economia baseada na agropecuária, com destaque especial para a pecuária bovina de leite e corte. Abstraindo-se a arrecadação proveniente dos royalties do petróleo, a produção do setor rural representa cerca de 70% da arrecadação municipal relativa às transferências de ICMS e emprega cerca de 70% da população ocupada em nível local.

Para estimular e auxiliar a produtividade agrícola, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca (SEMDAP) oferece recursos que beneficiam cerca de 1.600 produtores cadastrados, divididos entre as atividades de pecuária, agricultura e pesca (PRESIDENTE KENNEDY, 2019a).

A referida secretaria possui diversos programas em fase de desenvolvimento ou ainda como proposta orçamentária, dentre os quais, reabertura de estradas, plano de habitação rural, construção de píer marítimo, empréstimo de máquinas agrícolas aos produtores, abertura de poços artesianos, distribuição de adubo, ração e calcário, incentivo às ações de sindicatos e cooperativas, eletrificação rural, irrigação, além de práticas de fomento à cafeicultura e fruticultura. Tais ações têm como objetivo manter a população no campo, evitando o êxodo rural, estando todas vinculadas às leis municipais de atendimento ao produtor rural.

Dentre as ações exitosas, está o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, implantado no ano de 2011, em virtude do município possuir grande potencial na pecuária leiteira, ocupando o segundo lugar na produção de leite do estado, de acordo com Zandonadi (2020).

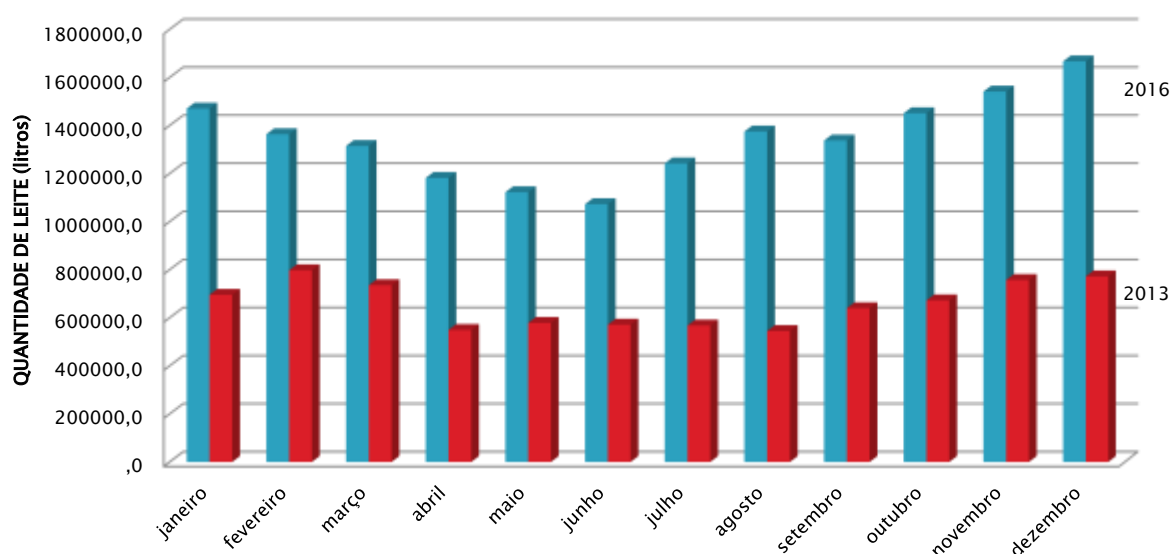
No primeiro ano do programa foram atendidos 280 produtores, não havendo, naquela ocasião, critérios bem estabelecidos para o recebimento das rações, bastando que o agricultor possuísse gado leiteiro e comprovasse, através de nota fiscal, sua produção. Assim, em 2011, foram distribuídos cerca de 4.000 (quatro mil) sacos de ração de 40kg/mês.

Em um primeiro momento, o cálculo para a distribuição mensal da ração era feito através de média aritmética da produção leiteira dos últimos 12 meses, sendo 400 (quatrocentas gramas) para cada litro de leite comercializado, com teto máximo de 2.000 (dois mil) quilos de ração/mês (50 sacos de 40kg).

Em 2005 foi aprovada a Lei Municipal nº 631 (PRESIDENTE KENNEDY, 2005), dando início aos critérios para atendimento aos pecuaristas, sendo, posteriormente, atualizados pelas Leis Municipais nº 1.100/2013 e nº 1.103/2013 (PRESIDENTE KENNEDY, 2013a; 2013b). A Lei Municipal nº 1.100/2013 definiu, juntamente com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), bem como o corpo técnico da secretaria, critérios para melhor elaborar o regulamento para os atendimentos. A partir de então, têm sido elaborados decretos regulamentando as diversas ações desenvolvidas para o desenvolvimento da agropecuária e pesca no município.

Ao longo dos anos, ocorreu o ingresso de novos produtores, além de melhoria na qualidade do leite, com um crescimento expressivo do volume de produção, como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Produção de leite do município de Presidente Kennedy – 2013 e 2016



Fonte: SMDAP. Elaborado pelo autor.

Observa-se que, em 2013, a produção mensal de leite no município não ultrapassou os 800.000 mil litros/mês, com uma média anual de 750 mil litros/mês, enquanto, em 2016, com o programa já estabelecido, foi possível constatar um crescimento na média anual, que passou a 1.300.000 litros/mês, chegando a dobrar no mês de dezembro, com uma produção de 1.600.000 litros/mês.

A fim de aprimorar os critérios de distribuição, foi publicado o Decreto Municipal nº 072/2019, dando mais transparência ao projeto, através de definição clara dos critérios necessários para que os produtores fossem beneficiados. Assim, foram estabelecidas as contrapartidas exigidas, que passaram a ser acompanhadas através de visitas regulares da equipe técnica da SEMDAP a cada unidade produtiva, com autonomia para verificar o cumprimento dos parâmetros definidos no regulamento, aplicando penalização e até a suspensão do benefício, caso os mesmos não fossem realizados (PRESIDENTE KENNEDY, 2019b).

Assim, o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada pode servir de modelo para os demais programas que, apesar de já fazerem parte das ações municipais, não conseguem ser bem desenvolvidos como este, onde alguns ainda não conseguiram sair da fase de organização, entendendo que, para que um programa de desenvolvimento local seja efetivo, são necessários critérios, contrapartidas e objetivos bem definidos.

Levando em consideração o que foi exposto, propomos uma pesquisa focada no aproveitamento dos parâmetros do Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada para subsidiar os demais programas existentes no município.

A pecuária leiteira possui considerável importância para o município de Presidente Kennedy-ES, respondendo por 53% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), através das suas 1.428 propriedades rurais. Assim, o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada tem contribuído significativamente para o aumento da arrecadação tributária do município, sendo relevante que se analise o porquê de seu sucesso, a fim de utilizá-lo como modelo para os demais projetos existentes que, ou não conseguiram sair do papel, ou não têm apresentado resultados tão positivos.

Além disso, o tema também é relevante por estar concatenado com a linha de pesquisa Processos de Trabalho, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM.

Este estudo também se justifica diante da quase totalidade dos projetos municipais de desenvolvimento local serem custeados com os royalties do petróleo. Entretanto, caso este recurso não seja aplicado de forma correta, entendendo-se que é um recurso finito, o município voltará aos mesmos níveis de subdesenvolvimento e precariedade econômica anterior. Assim, é importante que os programas e ações sejam eficazes e efetivos.

Também é importante ressaltar o ineditismo do tema desta dissertação, haja vista não haver outras pesquisas que envolvam os projetos de desenvolvimento local da agropecuária e pesca, do município em questão, podendo, portanto, oferecer aos gestores uma análise apurada do que pode ser melhorado na implementação de ações, de forma a apresentar resultados importantes para toda a municipalidade.

Além disso, cabe destacar que o autor desta dissertação atua na gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca, conhece o Planejamento Estratégico de Presidente Kennedy 2018-2035 e, com sua experiência profissional, passou a perceber que os royalties do petróleo têm um peso fundamental na economia municipal e que podem ser melhor aplicados.

Nesse contexto, este estudo busca responder ao seguinte problema: que parâmetros do Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, que tem se mostrado exitoso, podem ser utilizados para a perfeição dos demais programas municipais de desenvolvimento da agropecuária?

O Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada possui critérios bem estabelecidos, cabendo à SEMDAP avaliar se o produtor se enquadra nos critérios estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 72/2019 (PRESIDENTE KENNEDY, 2019b), tais como, estar inscrito no Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC), por meio de Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária (FACA), emitida pela Secretaria de

Estado de Fazenda (SEFAZ/ES), apresentar comprovante de produção, com vínculo a cooperativas, laticínios ou agroindústrias, não ser beneficiário através de outra propriedade rural, ter o gado vacinado contra a febre aftosa, com os devidos registros sanitários, manter funcionários devidamente registrados, sem a presença de trabalho informal, dentre outros critérios, que são verificados pela SEMDAP, para que o fornecimento de ração possa ser iniciado.

O referido programa também estabelece penalidades, com a suspensão do benefício, para aqueles que fazem mau uso do mesmo, havendo critérios bem definidos sobre os tipos de sanções impostas àqueles produtores que descumprirem as exigências. Para tanto, a equipe técnica da SEMDAP realiza visitas periódicas às propriedades rurais, fiscalizando o cumprimento dessas exigências.

Assim, diante dos resultados positivos que vêm sendo obtidos com o referido programa e entendendo que tal situação decorre deste possuir parâmetros bem estabelecidos, a hipótese do estudo é: os parâmetros utilizados no Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada são responsáveis pelos seus resultados positivos, podendo ser utilizados naqueles projetos que não têm apresentado resultados favoráveis devido à falta de critérios na sua implementação.

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo analisar o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada para aferir a possibilidade de replicar algumas dessas experiências exitosas em outros programas. Como objetivos específicos, buscou-se descrever o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, apresentando seus objetivos, critérios e contrapartidas naquilo que estes podem ser aproveitados na alavancagem dos demais programas existentes da Secretaria; realizar levantamento dos programas existentes e previstos na gestão municipal, voltados à agropecuária, descrevendo seus avanços e entraves; analisar a carência dos critérios, instrumentos, contrapartidas e o envolvimento de instituições parceiras que forem necessários para as ações existentes e previstas no Plano de Ação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca do município.

Dos autores Dias e Matos (2012) foi considerado o conceito de políticas públicas como a gestão de problemas e demandas da população, por meio da identificação das prioridades, racionalização da aplicação dos investimentos e utilização de um

planejamento cuidadoso, a fim de alcançar as metas e objetivos predefinidos. Para tanto, as seguintes etapas foram seguidas: identificação do problema; formulação das soluções; tomada de decisões; implementação e avaliação.

De Marques *et al.* (2008) foi aproveitada a definição de políticas públicas de desenvolvimento local como um processo que, através da utilização das potencialidades existentes no território, conduz à melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou região. Quando a comunidade local é capaz de liderar o processo de mudança estrutural, a forma de desenvolvimento pode ser chamada de desenvolvimento local endógeno.

Neste estudo, o conceito de políticas públicas de desenvolvimento rural foi embasado na concepção de Schneider (2010), que as considera como aquelas que não visam especificamente à modernização agrícola, mas constituem a busca pela melhoria sustentada da qualidade de vida da população rural, procurando assegurar, ao mesmo tempo, uma contribuição efetiva e eficiente da economia rural para o processo de desenvolvimento nacional. Para isso, o desenvolvimento nas áreas rurais é apoiado por várias combinações de esforços, de acordo com as circunstâncias específicas de cada localidade.

Dos autores Suzigan e Furtado (2006) foi aproveitado o conceito de políticas de desenvolvimento, compreendidas como uma ponte entre o que já existe e o que pode ser construído, não devendo ser limitada, mas de longo prazo, a fim de promover as mudanças almejadas e impulsionar o uso eficaz dos recursos.

De Freitas, Freitas e Dias (2012) são considerados os objetivos específicos das políticas de desenvolvimento rural para a promoção da economia rural, melhorando a produção e a situação de emprego e renda da população rural, que na concepção dos autores, podem ser alcançados por meio de:

- a) aumento do desempenho econômico das unidades camponesas por meio do aumento da produtividade agrícola (apoiado, entre outras medidas, com assistência técnica, pesquisa especializada e crédito para pequenos

- produtores) e a melhoria dos preços dos insumos e produtos que melhorem as relações de troca das unidades rurais com o sistema econômico nacional;
- b) o desenvolvimento de novas atividades rurais não agrícolas (como agroindústrias, serviços de apoio, etc.) que, devido à sua escala, podem receber apoios mais adequados através de estruturas associativas que permitam níveis mais elevados de produtividade e competição;
 - c) a melhoria das condições de trabalho, capacitação e renda dos trabalhadores rurais;
 - d) a ocupação ordenada de novas terras de fronteira agrícola, levando em consideração a natureza dos sistemas ecológicos, a possibilidade de retorno econômico e a integração física e econômica com o mercado nacional.

Este estudo utilizou a concepção de diversos autores que estabelecem as etapas de uma política pública que, com algumas poucas modificações, apresentam os critérios e percurso que as mesmas devem seguir. Assim, foram consideradas aquelas defendidas por Suzigan e Furtado (2010), que recomendam que possuam: metas realistas, claras e transparentes, a fim de atender os objetivos; medidas bem definidas, com a descrição das ações a serem adotadas, bem como o prazo e os indicadores para cada ação; definição das instituições responsáveis pela implementação da política; profissionais qualificados; acompanhamento e monitoramento; e revisão constante das metas.

De Secchi (2013) foi aproveitada a concepção do percurso que as políticas públicas devem seguir, que são: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção, caso não tenham continuidade.

De Saravia (2006) foram considerados os seguintes passos no estabelecimento do processo de política pública passos:

- Inclusão na agenda: quando uma determinada prioridade é detectada e incluída no rol de necessidades a serem resolvidas pelo poder público.
- Elaboração: quando se identifica e delimita um problema existente ou potencial na comunidade, bem como as possíveis alternativas para que seja solucionado, se avaliam os custos e resultados esperados, sendo então, estabelecidas as prioridades.
- Formulação: quando são selecionadas e descritas as alternativas mais convenientes. Em seguida, as decisões adotadas são explicitadas, seus objetivos, marco jurídico, financeiro e administrativo são definidos.
- Implementação: nesta fase, ocorre o planejamento e a definição dos recursos administrativos (financeiros, humanos, tecnológicos, materiais) indispensáveis para a execução da política. É a partir da implementação que a política pública é posta em prática, de fato, através dos projetos, programas e planos que tornarão possível sua execução.
- Execução: é a fase em que a política pública é realizada para que os seus objetivos sejam atingidos.
- Acompanhamento: nesta fase, as atividades são supervisionadas, com o intuito de corrigir possíveis falhas que possam impedir o alcance dos objetivos propostos.
- Avaliação: após a realização da política pública, a mesma é mensurada e analisada, a fim de verificar os efeitos produzidos, bem como as consequências, previstas ou não, por ocasião da sua elaboração.

Do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018) foram considerados os passos para a criação de uma política pública, que começa a ser pensada com a identificação do problema, suas causas e dados quantitativos acerca do mesmo. Após o diagnóstico, a política começa a ser desenhada, traçando seus objetivos, o público-alvo, metas, cobertura, temporalidade, seleção e critérios para os beneficiários, as

ações, aqui são definidos os meios e instrumentos necessários, orçamento, os atores, que podem envolver parcerias público-privado, monitoramento, a possibilidade de articulação com outras políticas e/ou programas e avaliação.

Ainda de acordo com a análise do IPEA (2018), não basta identificar o problema, sendo necessário ter maior conhecimento sobre eles, ou seja, coletar informações, estudos, a fim de especificar, por sua vez, o tópico específico para o qual o foco será direcionado. Também é preciso medir o impacto que a política pode ter no momento de sua implementação, reações, grupos favorecidos, etc. Uma vez que já se tenha feito uma análise concisa do tema a ser abordado e a compilação das informações, deve-se estabelecer os objetivos, que podem ser acompanhados pelo tempo em que os resultados são desejados.

Quanto à natureza, esta pesquisa se classifica como aplicada e, quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa documental, técnica de abordagem qualitativa responsável por coletar e selecionar informações por meio da consulta a documentos diversos.

Os dados foram buscados nos arquivos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca de Presidente Kennedy. A pesquisa buscou analisar, primeiramente, os dados disponíveis sobre o Programa de Ração Balanceada. Em seguida, foi realizado um levantamento sobre os demais projetos existentes, realizando uma comparação entre estes e o Programa de Ração Balanceada, a fim de alcançar o objetivo deste estudo, qual seja, propor critérios, instrumentos, contrapartidas e o envolvimento de instituições parceiras para o desenvolvimento dos projetos que apresentam entraves à sua implementação.

Esta dissertação está estruturada em 5 capítulos, além desta introdução, onde o capítulo 2 apresenta a concepção de uma política pública voltada à agropecuária, enfocando o Município de Presidente Kennedy, embasado no pensamento de autores que discorrem sobre a temática. O capítulo 3 aborda o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, apresentando todos os seus aspectos institucionais, como critérios, objetivos, beneficiários e contrapartidas. Em seguida, é feita a apresentação dos demais programas destinados ao desenvolvimento agropecuário

que são implementados pela Gestão Municipal. O capítulo 4 analisa os aspectos do Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada que podem ser utilizados nos demais, além de apontar o que poderia ser realizado para melhor desenvolver os programas existentes. Por fim, o capítulo 5 se dedica às considerações finais da pesquisa.

2 CONCEPÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À AGROPECUÁRIA NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

O setor agropecuário possui uma grande importância estratégica para o desenvolvimento local e representa a fonte de sobrevivência da comunidade rural. Uma política pública agrícola de desenvolvimento local deve, portanto, observar as tradições agropecuárias da comunidade e investir na organização e desenvolvimento de programas como forma de autodesenvolvimento da comunidade, que depende, dentre outros fatores, de recursos e capacidade organizacional para melhorar sua produção.

A política de desenvolvimento local tornou-se cada vez mais importante nos últimos anos, à medida que os governos têm procurado resolver os problemas persistentes de áreas subdesenvolvidas, apoiando abordagens que complementem os programas nacionais convencionais. A crescente globalização da economia e as tecnologias em constante mudança abriram novos mercados e formas de competição e as políticas de desenvolvimento local podem oferecer uma resposta, através do fomento à internalização de processos de inovação (LIMA; STEFFEN; D'ASCENZI, 2018).

De acordo com Cappela (2007), iniciativas de desenvolvimento local surgiram mais fortemente na década de 1980 e têm sido cada vez mais adotadas, compreendendo medidas introduzidas por meio de programas desenvolvidos por gestores municipais, projetados para permitir flexibilidade local e para fornecer apoio político, por meio de parcerias, às áreas que necessitam de maior atenção.

Faz parte da lógica fundamental da política de desenvolvimento local que os problemas sejam reversíveis por meio de medidas, como melhoria da infraestrutura, desenvolvimento de pequenas empresas, modernização da agricultura e estímulo ao turismo. Ao fazer isso, a política pode liberar melhorias em questões que ajudem a desenvolver a economia (CAPELLA, 2007).

O desenvolvimento local é um conceito amplo, que pode ser melhor visto como um processo através do qual um certo número de instituições e/ou pessoas se mobilizam em uma determinada localidade para criar, reforçar e estabilizar as atividades, usando

da melhor forma possível os recursos do território. Pode ser visto como uma tentativa de baixo para cima por parte dos atores locais para melhorar a renda, oportunidades de emprego e qualidade de vida em suas localidades, especialmente em áreas subdesenvolvidas, em fase de ajustamento estrutural. As políticas de desenvolvimento local também podem contribuir para o objetivo de fortalecimento da participação local e da democracia (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Nesse contexto, Gehlen (2004, p. 102) afirma que o desenvolvimento local:

Resulta da potencialização da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. Fundamenta-se, sobretudo, nas potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que resultam da potencialização da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. Fundamenta-se, sobretudo, nas potencialidades dos recursos humanos, institucionais e naturais que compõem o patrimônio sociocultural ou também chamado capital social. Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento, como antecipação do futuro a ser atingido e as escolhas de estratégias operacionalizadas em planos integrados de desenvolvimento. Este é o cenário em que políticas públicas de desenvolvimento se fundem com o social para valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis.

Existem, portanto, diversos atores públicos e sociais envolvidos nas políticas de desenvolvimento local. Os atores públicos incluem autoridades locais e regionais e governo central; os atores sociais incluem empregadores, comunidades e organizações voluntárias, sindicatos, cooperativas, agências de desenvolvimento, universidades e assim por diante.

Para Delgado *et al.* (2007), a mistura de atores envolvidos e sua influência relativa varia de área para área, no entanto, o envolvimento de redes de pessoas e agências locais é uma característica chave, definidora das abordagens de desenvolvimento local. Em um grau importante, este tipo de abordagem é associado às noções de autoajuda, liderança, participação, cooperação e confiança.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2018), as iniciativas de desenvolvimento local geralmente procedem inicialmente de um exame das necessidades e fazem uso de uma gama de

estratégias, estruturas operacionais e ações para atender a essas necessidades. Na busca de criar abordagens eficazes de desenvolvimento local, portanto, é necessário considerar cada um dos seguintes aspectos:

- As estratégias de desenvolvimento econômico local, que fornecem uma estrutura e lógica para o programa de gastos e as ações realizadas, sendo normalmente construídos em uma avaliação da natureza dos problemas econômicos e sociais que afetam uma área e a maneira pela qual a política pode ajudar a aliviá-los.
- As estruturas operacionais, que podem ser empregadas a fim de fornecer as políticas, incluindo intervenção do governo local e regional, medidas localmente direcionadas, operadas pela Gestão pública e parcerias. Uma gama muito ampla de ações pode ser realizada, o que inclui a melhoria da competitividade, estimulando o empreendedorismo e a criação de novos negócios, atração de investimentos, melhoria das habilidades e conhecimentos, redução da exclusão social e melhoria da infraestrutura física dos negócios.

A abordagem de desenvolvimento escolhida depende das características da área, preferências e objetivos locais e os recursos disponíveis. No entanto, uma das preocupações mais difundidas é a criação de empregos. Por um lado, as iniciativas locais para a criação de empregos incluem esquemas para incentivar o trabalho autônomo e a criação de novas microempresas, principalmente entre grupos com pouca experiência anterior nestas áreas, como desempregados, mulheres, jovens e grupos minoritários. Por outro lado, existem esquemas para fortalecer a competitividade dos empreendimentos existentes através de redes, desenvolvimento e difusão de inovações tecnológicas, dentre outras ações (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

Observa-se, portanto, que os objetivos de uma política de desenvolvimento local abrangente e equilibrada são geralmente centrados em torno de quatro eixos principais: a melhoria da competitividade, a atração de investimento, a modernização do capital humano e qualificação da mão de obra e a atualização da infraestrutura local. No entanto, a intervenção, em qualquer um dos quatro eixos, deve ser correspondida por capacidade nos outros três. Se, por exemplo, medidas são tomadas

a fim de atrair investimentos, o efeito de tais medidas sobre o crescimento econômico e o emprego dependerá, em certa medida, da força do tecido econômico local, da infraestrutura e dos recursos humanos disponíveis.

A região sul capixaba tem seu histórico econômico ligado à agropecuária desde o período da colonização. Se destacou naquele momento a pecuária extensiva, coordenada pelos padres jesuítas, na Fazenda Muribeca, que foi considerada a maior propriedade pecuarista do país. Apesar da atividade ter entrado em decadência com a expulsão dos jesuítas, em 1759, bem como com a instalação da Usina Paineiras, no atual Município de Itapemirim, o território que hoje pertence ao Município de Presidente Kennedy manteve sua tradição rural e pecuarista, tendo 66,65% da sua população vivendo em áreas rurais (PRESIDENTE KENNEDY, 2019a).

A partir do ano 2000, com a descoberta do Pré-sal e o início da exploração do petróleo na região, o município passou a apresentar um PIB per capita entre os maiores do país, se destacando no recebimento de royalties do petróleo. Apesar de ser um município litorâneo, o turismo ainda não é desenvolvido, não trazendo receitas significativas. Assim, a agropecuária continua sendo a principal fonte de receita interna, mas responde por somente 0,7% do valor adicionado bruto (PRESIDENTE KENNEDY, 2019a).

Se o setor agrícola for devidamente integrado com outros setores econômicos, ele pode se tornar a força motriz para o desenvolvimento econômico e social local. Assim, este potencial deve ser melhor explorado para fortalecer a economia como um todo e para oferecer às pessoas das áreas rurais um futuro seguro, de modo a conter o êxodo rural, que leva cada vez mais habitantes do campo para as cidades em busca de melhor renda.

O Município possui recursos orçamentários substanciais que são transferidos para o governo local, especialmente aqueles oriundos dos royalties do petróleo, que têm sido gastos, inclusive, em programas destinados à melhoria e desenvolvimento da agropecuária local. No entanto, muitas vezes faltam elementos definidores dessas ações, sendo necessário que políticas efetivas sejam pensadas e implementadas,

entendendo que gastar mais dinheiro não garante necessariamente melhores resultados.

Políticas públicas, sejam elas de qualquer área, se constituem em um plano abrangente que inclui objetivos a serem alcançados, especificações de recursos necessários e etapas de trabalho a serem executadas. No entanto, o que se tem observado na realidade local são planos de ação, muitas vezes considerados como programas, mas que se referem a um grupo de atividades coordenadas, direcionadas para a realização de um objetivo definido, mas sem uma maior clareza das metas e contrapartidas necessárias, bem como uma avaliação cuidadosa desses resultados.

Assim, apesar de todas as políticas e programas voltados à agropecuária, o município ainda não conseguiu ter um impacto positivo em muitas delas, havendo algumas que sequer conseguiram sair do papel, apesar de haver recursos para concretizá-las. Diante dos fatos mencionados, o município possui um baixo nível de desenvolvimento social e econômico e a sua agricultura, embora seja o setor dominante da economia, é limitada por práticas e problemas estruturais, falhando em fornecer rendimentos sustentáveis para muitos que atuam neste setor ou uma base para o desenvolvimento de outros setores. Tal situação decorre da falta de assistência técnica e investimentos direcionados para que a atividade seja melhor desenvolvida e saia das técnicas primitivas que utiliza, o que acaba se refletindo em baixa produtividade e impede a melhoria da sustentabilidade para as famílias viverem com melhor qualidade.

Esta situação só pode ser resolvida se pudermos planejar um fomento que possa beneficiar os produtores e construir um sistema que possa crescer progressivamente, contribuindo para o desenvolvimento local. No entanto, não é suficiente simplesmente projetar políticas e estratégias apropriadas para acelerar o desenvolvimento. Revendo as experiências dos programas já existentes, observamos que muitos necessitam apresentar, de forma clara, elementos que possam definir não apenas para quem são destinados, mas as formas como serão implementados, o que se espera dos mesmos, enfim, o porquê, para que, para quem e como, estabelecendo funções bem definidas, recursos humanos e financeiros, parcerias, tempo de execução, contrapartida, acompanhamento e avaliação, para que possam cumprir com seus objetivos.

Para Presidente Kennedy, acreditamos que o primeiro quesito para a implementação de uma política pública agropecuária seja, diante do cenário que se apresenta, a escolha, ou seja, o segmento agropecuário que ela beneficiará. Definido o foco, é importante estabelecer as metas que, na visão de Suzigan e Furtado (2006), consiste em antecipar os efeitos que a mesma provocará, ou seja, analisar quais os benefícios que se espera alcançar com aquela ação, entendendo que o auxílio do poder público é essencial para que determinado avanço seja alcançado.

Segundo Suzigan e Furtado (2006), é importante que, ao delinear uma política de desenvolvimento, sejam articuladas as normas legais, instrumentos já existentes e regulamentações, para que não haja nenhuma inconsistência durante o seu desenvolvimento. Assim, por exemplo, se o Município optar por fornecer subsídios em insumos agrícolas, é preciso observar a legislação, a fim de não incorrer em nenhuma atitude que possa ser objeto de impedimento ou esteja fora das leis em vigor.

Um ponto importante a ser considerado diz respeito à coordenação das infraestruturas (SUZIGAN; FURTADO, 2006). Nesse sentido, deve ser observado se aquela ação demanda a cooperação de entidades parceiras que possam auxiliar os agropecuaristas. Por exemplo, em uma política voltada à melhoria da produção, não basta somente o oferecimento de insumos, como máquinas e fertilizantes, sendo necessário buscar auxílio técnico junto às entidades, como universidades ou órgãos como o Incaper, para que possam oferecer suporte aos produtores.

Suzigan e Furtado (2006) também ressaltam a importância da organização institucional para coordenar e executar a política junto aos seus beneficiários, visando a alocação de recursos financeiros para cumprir metas e objetivos, implementar o plano e fornecer serviços. O orçamento é considerado uma das mais fortes ferramentas de formulação de políticas, pois define as prioridades de gastos e serviços. Assim, os programas devem priorizar o que será financiado, em que ordem e quanto será gasto para fornecer os serviços desejados.

Os programas também devem ser projetados não somente para prazos imediatos, mas devem ter projeções de médio e longo prazos, que podem ajudar a revelar os custos ou consequências das decisões políticas de curto prazo. A alocação de

recursos para necessidades concorrentes é um exercício significativo de definição de políticas locais e decidir o que não fazer também é uma parte importante da formulação de políticas.

Também é preciso decidir para quem fazer determinada política, pois a seletividade é importante para que a população alvo seja de fato atendida e quais critérios devem ser preenchidos para que determinadas pessoas possam ser beneficiadas é um ponto importante e que deve ser muito bem especificado.

Todas as políticas devem ser objeto de uma boa análise e, além das metas e objetivos claros, devem expressar os critérios de avaliação dos impactos e das alternativas em relação a esses critérios. Sempre há o risco de que as decisões políticas não atinjam seus objetivos, mas é importante que durante a fase de análise seja pensado sobre como uma escolha de política pode falhar. Bons sistemas de monitoramento podem fornecer aviso sobre falhas ou consequências não intencionais, permitindo que a mesma possa ser alterada para aumentar a eficácia ou abandoná-la completamente.

Não basta que a política seja bem projetada, ela precisa ser concretizada. Para isso, é preciso deixar clara as atribuições e responsabilidades pela sua implementação, com especificações objetivas sobre o que compete a cada profissional ou setor. Por mais bem planejadas, as políticas também podem ter consequências indesejadas. Assim, é necessário o monitoramento e revisão, sempre que se julgar necessário, para que uma ação corretiva precoce possa ser tomada.

Diante disso, para efeitos da pesquisa que se pretende realizar, entende-se importante o aproveitamento desta abordagem feita pelos autores, que pressupõe que uma política de desenvolvimento demanda os seguintes aspectos: objetivos explícitos, com metas bem definidas a serem alcançadas, de forma a se saber onde e o que se deseja alcançar; com instrumentos de aplicação e avaliação permanente das metas, para que se possa corrigir possíveis desvios e falhas; articulação com instituições, que possam oferecer assistência técnica necessária; contrapartida de qualidade dos beneficiados, que sejam mensuradas ao longo das avaliações sistemáticas; bem como, critérios de seletividade, para que a política seja clara sobre a quem irá

beneficiar; temporalidade, analisando o tempo necessário para que atinja as metas estipuladas e apresente resultados.

Os elementos acima foram utilizados para o desenvolvimento desta dissertação, ao analisar um programa considerado exitoso no Município de Presidente Kennedy e a possibilidade de extensão dos seus parâmetros para os demais programas existentes.

Para tanto, entendeu-se necessário explicitar que o município em análise tem sua economia calcada na agropecuária, sendo um setor que possui grande relevância e, portanto, ações e estratégias de promoção desse conjunto de atividades podem ter impactos significativos no crescimento e desenvolvimento econômico local.

De acordo com Campanhola e Silva (2000), a partir da Constituição Federal de 1988 e com a reforma da política fiscal, ocorreu um processo de municipalização de políticas que anteriormente estavam sob a coordenação dos estados e do governo federal, sendo instituído o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, os municípios passaram a ter, além desse repasse e da sua arrecadação própria, recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto Territorial Rural (ITR), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além daqueles destinados às ações de saúde, educação e assistência social.

Para Costa *et al.* (2013, p. 296), o desenvolvimento local ocorre através de parcerias público-privadas, levando sempre em conta os interesses da comunidade e as características locais, de forma a tornar possível não somente o desenvolvimento econômico, mas todos os demais setores. Assim, os autores consideram como aspectos essenciais para o desenvolvimento “a qualidade de vida, a qualificação, as condições do meio rural, a infraestrutura e o investimento público”.

Assim, uma política de desenvolvimento local voltada à agropecuária no Município de Presidente Kennedy deve focar nas potencialidades e especificidades que a localidade possui, no seu número expressivo de pecuaristas e agricultores, que ainda mantêm um modelo agropecuário tradicional, sem relação com a indústria ou modelos de transformação e processamento dos produtos, mas que, apesar de falta de

modernização e baixa qualificação profissional, geram emprego e renda a muitas famílias.

Diante desse cenário, as políticas públicas de desenvolvimento não podem se restringir a fornecer recursos financeiros aleatoriamente, pois estes são finitos e, sem critérios bem definidos, não se observará qualquer mudança efetiva. No caso de Presidente Kennedy, para que uma política pública agropecuária seja bem desenvolvida, torna-se necessário, primeiramente, ter claro os objetivos, sejam eles sociais, econômicos e/ou ambientais, compreendendo as formas de interação local dos beneficiários e os impactos da política na sociedade, como defendido por Sachs (2009).

Nesse contexto, é preciso definir o que se espera obter ao injetar recursos em determinado segmento. Considerando que o setor agrícola é o primeiro gerador de riqueza no município e os produtos agrícolas são vendidos in natura, o que acarreta baixo valor de mercado, perdas de produção, dentre outros problemas, a política deve, por exemplo, definir de forma específica as metas que pretende alcançar, ou seja, aumento da produtividade, processamento dos produtos, melhoria da qualidade, modernização das técnicas de produção, etc., entendendo que, por mais que se disponibilize recursos, se o produto não for competitivo, o produtor continuará dependente de auxílio do poder público.

A política de desenvolvimento, além de objetivos e metas, deve estar em consonância com a legislação local, de modo a não ser interrompida devido a questões legais, o que tem sido feito no município, onde todas as propostas de programas estão inseridas no orçamento aprovado pela Câmara Municipal. Em relação ao financiamento, Presidente Kennedy pode ser considerado privilegiado, pois recebe uma das mais altas destinações dos royalties do petróleo do país, não se deparando, como muitos municípios, com falta de recursos para investir no desenvolvimento do município.

Em geral, os produtores rurais de Presidente Kennedy são carentes de informações técnicas, o que se considera uma questão de essencial importância. Assim, qualquer política de desenvolvimento agropecuário necessita de apoio técnico, que pode ser

buscado como forma de melhorar a produção, agregar valor, otimizando os resultados pretendidos, como forma de alcançar as metas estipuladas, levando em conta as características topográficas, climáticas, dentre outras. No caso de Presidente Kennedy, é possível buscar parcerias externas junto ao Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER), Instituto Federal e Universidades, com pessoal especializado na área do projeto, pois o município não conta com essas instituições em seu território.

Na elaboração de uma política pública para o município, os serviços a serem oferecidos pela gestão municipal devem ser muito bem especificados, seja oferta de insumos, profissionais e verbas, seja nos profissionais responsáveis por cada etapa, tornando claro para os beneficiados a quem devem recorrer em cada situação que possa surgir.

Também deve estar bem definido quem e como será feito o acompanhamento da política e a mensuração dos resultados, entendendo que os mecanismos de controle são essenciais para que, de posse dos dados obtidos, possam ocorrer adequações ou redirecionamentos ao longo do processo. Neste sentido, é necessário que, sendo a política exitosa, se busquem mecanismos legais para que esta não seja interrompida a cada mudança de gestor, ou seja, a cada quatro anos, o que acarreta em atraso no desenvolvimento local.

O Município de Presidente Kennedy tem como ponto forte o montante de recursos que recebe e que, diante da sua base econômica agropecuária, deve ser utilizado na criação de políticas que possibilitem a melhoria dessa atividade para que, em caso de ausência de recursos externos, seja sustentado por uma economia local fortalecida e competitiva.

3 OS PROGRAMAS DE FOMENTO DA SEMDAP

3.1 O PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO BALANCEADA FARELADA

O Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada foi criado em 2011, inserido no Plano Municipal de desenvolvimento Rural, não sendo definido por lei própria. Entretanto, diante dos bons resultados obtidos, entendeu-se que o mesmo deveria fazer parte das estratégias de desenvolvimento rural, regulamentadas pelas Leis nº 1.100/2013 e nº 1.103/2013 (PRESIDENTE KENNEDY, 2013a; 2013b).

Assim, em 2019 o programa foi regulamentado através do Decreto nº 072 (PRESIDENTE KENNEDY, 2019b), quando passou a apresentar critérios bem definidos. Este programa foi escolhido para servir de parâmetro para os demais existentes no setor agropecuário do município, por se aproximar do que a literatura considera essencial em uma política de desenvolvimento, como se apresentará a seguir.

O programa apresenta como objetivos incentivar os pecuaristas do município para aumentar a produção de leite bovino; gerar emprego e renda; e incentivar a movimentação tributária municipal. Quanto aos critérios de seletividade, na implantação do programa o atendimento de cerca de 250 produtores de leite era feito sem muitas definições de critérios, bastava produzir leite no município e fornecer para laticínio ou cooperativas e comprovar através de nota fiscal sua produção, que já seria computada para o recebimento do benefício. A partir dos aperfeiçoamentos realizados em sua regulamentação, no entanto, o Programa estabeleceu como beneficiários o pequeno produtor rural que não possuía área maior que quatro módulos fiscais; que tenha percentual mínimo de renda familiar proveniente das atividades econômicas do estabelecimento rural; que possua predominantemente mão de obra familiar; e que possua Renda Bruta Agropecuária (RBA) inferior ao teto estipulado.

A quantidade de ração farelada é calculada pelo quantitativo de litros de leite comercializados, com um limite de 2.000 kg por produtor e o transporte do insumo cabe à SEMDAP, que realiza entregas mensais nas propriedades rurais. A tabela

abaixo apresenta o total de ração farelada distribuída ao longo dos anos no município, bem como os investimentos feitos pela Administração para custear o programa.

Tabela 1 – Distribuição de ração farelada aos produtores 2011-2019

Ano	Quantidade de ração doada (sacos de 40 kg)	Investimento da Administração (R\$)
2011	51.300	3.118.389,33
2012	16.000	1.243.044,00
2013	O programa foi paralisado	-
2014	21.500	826.393,60
2015	90.410	3.873.300,80
2016	109.373	5.569.555,45
2017	107.694	5.875.467,75
2018	89.539	3.910.024,15
2019	81.050	3.515.565,17

Fonte: Presidente Kennedy (2019b).

Observa-se, na Tabela 1, que o Município teve um investimento para custear o programa de fomento aos produtores de leite entre os anos de 2011 a 2019 que ultrapassou os R\$ 27 milhões, o que resultou na distribuição de mais de 22.000 (vinte e duas mil) toneladas de ração.

A partir de maio de 2012, o programa foi paralisado, devido ao Município ser alvo da operação Lee Oswald¹, retornando o programa em outra gestão, a partir de agosto de 2014. Neste período, os produtores de leite continuaram em suas unidades produtivas com seus manejos, mas sem o incentivo do benefício por parte da Administração Pública.

O programa retornou em 2014, contemplando somente o agricultor familiar que possuísse até quatro módulos fiscais, com até 120 hectares de terra. A partir de março de 2015, após reunião com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), e interesse público da Administração em fomentar a produção leiteira do município, todos voltaram a ser beneficiados pelo programa da ração farelada.

¹ Operação deflagrada em 2012 pela Controladoria Geral da União e pela Polícia Federal para desarticular um esquema de crimes contra a Administração Pública em Presidente Kennedy-ES.

O cálculo para distribuição da ração funciona da seguinte forma: faz-se uma média aritmética da produção de leite dos últimos 12 meses de cada produtor. O resultado é multiplicado por 400 (quatrocentos gramas) de ração, referente a cada litro de leite comercializado. Com isso, chega-se ao resultado de quantos quilos de ração o produtor terá direito, com o teto máximo de até 2.000 (dois mil) quilos de ração/mês (50 sacos de 40kg). A cada mês o cálculo é atualizado de acordo com os últimos 12 meses.

O programa estabelece, ainda, que somente uma unidade produtiva poderá ser contemplada por cada produtor, bem como os critérios para que arrendatários e herdeiros possam participar. A média mensal da produção de leite dos últimos 12 meses é calculada pela equipe técnica da SEMDAP. Para obter o benefício, os produtores devem realizar cadastro no órgão municipal, com apresentação de documentação, que deverá analisar o pedido e emitir parecer embasado em relatório técnico.

Os instrumentos de aplicação e avaliação permanente das metas cabem à SEMDAP, que acompanha o volume da produção, além de realizar visitas periódicas às propriedades, a fim de verificar se os produtores estão cumprindo as determinações do decreto.

Nas Tabelas 2 e 3 são apresentados demonstrativos do valor adicionado fiscal (VAF3) nos anos de 2011 e, posteriormente, em 2019, a fim de observar a importância e representatividade da produção leiteira para Presidente Kennedy.

Tabela 2 – Movimentação por produto – VAF3, 2011

2011 Produto	Valor movimentado	
	Valor R\$	%
Leite	14.968.762,47	45,68
Bovinos	10.486.322,75	32,00
Cana de açúcar	3.310.076,40	10,10
Abacaxi	1.799.229,67	5,49
Maracujá	874.698,44	2,67
Café	529.286,10	1,62
Mamão	275.362,46	0,84
Seringueira	226.347,94	0,69
Aipim	167.342,76	0,51
Milho	75.534,90	0,23
Peixe	57.294,08	0,17
Total	32.770.257,97	100,00

Fonte: Presidente Kennedy (2019b).

A Tabela 2 demonstra que, em 2011, no início da implantação do Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada aos Produtores de Leite, o município apresentava uma movimentação agrícola que ultrapassou os 32 milhões de reais, onde a produção leiteira representava 45,68% de toda movimentação, representando quase 15 milhões de reais.

Tabela 3 – Movimentação por produto – VAF3, 2019

2019 Produto	Valor movimentado	
	Valor R\$	%
Leite	21.984.761,96	43,35
Bovinos	19.829.837,27	39,10
Cana de açúcar	2.747.683,91	5,42
Abacaxi	1.499.491,94	2,96
Maracujá	1.042.500,44	2,06
Café	887.772,50	1,75
Eucalipto	356.658,68	0,70
Aipim	339.915,32	0,67
Mamão	97.467,58	0,19
Coco	85.124,27	0,17
Silagem de milho	70.800,00	0,14
Milho verde	62.974,00	0,12
Demais produtos	1.711.444,94	3,37
Total	50.716.432,81	100,00

Fonte: Presidente Kennedy (2019b).

A Tabela 3 demonstra que, no ano de 2019, a VAF3 novamente representa a comercialização da produção leiteira como o principal produto, representando 43,35%

de toda a movimentação agrícola do município e, apesar do percentual ser um pouco menor que aquele de 2011, o valor movimentado foi superior.

Tabela 4 – Movimentação do VAF3 relativa à produção leiteira, de 2011 a 2019

Ano	Valor R\$	%
2011	14.968.762,47	45,68
2012	12.566.715,63	38,32
2013	15.382.174,86	38,92
2014	13.737.543,73	34,41
2015	14.393.831,58	34,19
2016	19.327.201,32	45,84
2017	19.183.191,54	45,27
2018	22.232.014,40	42,99
2019	21.984.761,96	43,35

Fonte: Presidente Kennedy (2019b).

A Tabela 4 demonstra a representatividade da movimentação do leite para a economia local, que apresenta aumento ao longo dos anos, razão pela qual os investimentos da Administração Pública buscaram a sua dinamização através deste programa de subsídio de rações.

Ao se comparar os três maiores produtores do estado, é possível observar o aumento da produção de Presidente Kennedy, que saiu do 7º lugar no ranking estadual para ocupar o 2º lugar desde 2017, como pode ser observado na tabela 5.

Tabela 5 – Produção de leite bovino – 2011-2020 (Em mil litros)

Município	2011		2020	
	Produção	Ranking	Produção	Ranking
Ecoporanga	45.034	1º	27.228	1º
Presidente Kennedy	13.782	7º	17.553	2º
Alegre	17.765	4º	16.430	3º

Fonte: IBGE (2021)

É possível constatar que, apesar de ter se mantido em primeiro lugar no ranking estadual, a produção leiteira de Ecoporanga apresentou queda ao longo dos anos apresentados, bem como o município de Alegre, que, mesmo com queda, subiu um ranking. Entretanto, Presidente Kennedy subiu do 7º para o 2º lugar, com aumento da produção.

Deste modo, a avaliação do programa, de um modo geral, é positiva. No decorrer dos anos houve ingresso de novos produtores, melhoria na qualidade do leite, aumento da produtividade, o que, conseqüentemente, contribuiu para o aumento da arrecadação do município, por se tratar de um programa que não possui evasão fiscal para concessão do benefício.

Com a implantação e acompanhamento do programa foi possível constatar um crescimento da movimentação agrícola referente ao leite e sua produtividade. No ano de 2011, a movimentação referente ao leite ultrapassou os 14 milhões de reais, tendo apresentado queda no ano seguinte, quando o programa foi suspenso. Assim, devido a paralisação a partir de abril de 2012, em 2013 a produção do leite também fechou o ano em baixa em relação aos anos anteriores, apesar de não ter havido queda no valor movimentado, referente a venda do leite devido ao aumento do preço do leite. Assim, o que se observa ao longo dos anos é um aumento nas receitas oriundas do leite, bem como do número de produtores atendidos e dos investimentos da Administração, como pode ser observado na Tabela 6.

Tabela 6 – Evolução da produção de leite, produtores atendidos e investimento

Ano	Valor movimentado do leite –VAF3 (R\$)	Produção de leite (em litros)	Média mensal de produtores atendidos
2011	14.968.762,47	12.473.969	250
2012	12.566.715,63	10.472.263	252
2013	15.382.174,86	9.656.808	-
2014	13.737.543,73	10.097.388	278
2015	14.393.831,58	14.616.040	333
2016	19.327.201,32	16.103.264	365
2017	19.183.191,54	16.707.345	372
2018	22.232.014,40	17.785.612	365
2019	21.984.761,96	18.631.154	310

Fonte: Presidente Kennedy (2019b).

Ao se observar a Tabela 6, é possível constatar a movimentação referente à comercialização do leite no município, observa-se que o valor movimentado por esta atividade apresentou um aumento de cerca de 49% entre os anos de 2011 a 2019. Esta movimentação refere-se ao valor adicionado fiscal (VAF3), que são as operações realizadas dos produtos agropecuários pelos produtores rurais. Vale destacar que, o

aumento desta movimentação contribui de forma positiva para a composição do Índice de Participação dos Municípios (IPM) o que, conseqüentemente, representa uma maior fatia na arrecadação do ICMS que o estado disponibiliza para os municípios.

Também cabe esclarecer que, no ano de 2013, quando não houve o fomento através do programa, o valor movimentado não apresentou queda, devido ao preço comercializado do leite naquele ano. A partir de 2014, com a retomada do programa, observa-se um aumento crescente da produção, que ultrapassou os 18 milhões de litros no ano de 2019.

Em relação ao quantitativo de produtores atendidos, no ano de 2011, 250 produtores foram beneficiados, recebendo a concessão do benefício a cada mês, número que apresentou crescimento ao longo dos anos, atendendo, em 2019, uma média de 310 produtores a cada mês.

Com o passar dos anos, em busca de aprimorar os atendimentos, bem como justificar a permanência do programa diante de um cenário conturbado no município, que enfrentou várias situações e escândalos políticos, o Ministério Público, através de notificação recomendatória, questionou sobre os critérios e justificativas para continuar com esses investimentos aos produtores de leite.

O que justifica tamanho investimento nos produtores de leite do município, o que traz de retorno? Compensa? Por quê? Para quê? Tem que investir até quando? Os produtores não vão caminhar sozinhos, tem perspectivas para isso? Assim, a Administração justifica a distribuição da ração farelada da seguinte forma, constante no Decreto nº 072/2019:

3.1. A presente solicitação visa atender ao Programa Municipal de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, cumprindo as metas de atividades a serem executadas pela SEMDAP, buscando o aumento da produção de leite e carne do rebanho bovino dos agropecuaristas do município de Presidente Kennedy, preferencialmente a produtores cuja área do imóvel não exceda 4,0 (quatro) módulos fiscais (conforme Resolução do MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário) e demais produtores, que tenham comercialização de leite comprovada através de nota fiscal de compra e venda.

3.2. O município tem na agropecuária, desde seus primórdios, o principal setor do desenvolvimento de Presidente Kennedy. A pecuária bovina de leite e corte, tem grande evidência por estar presente em 68% das propriedades, sendo a atividade que mais absorve mão de obra. Possui um rebanho atual (de corte e de leite) de 53.506 cabeças e estima-se que a agropecuária empregue aproximadamente 5.730 pessoas. Prova disto é que mesmo nos dias de hoje, a maioria da população do Município vive na zona rural e, mesmo aqueles que residem nas áreas urbanas, têm sua fonte de renda fortemente vinculada às atividades rurais.

3.3. O Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, visa o aumento da produção de leite do rebanho bovino do município com conseqüente melhoria da fertilidade das matrizes e produção de carne, aumentando a rentabilidade dos pecuaristas, principalmente os de base familiar.

3.4. Portanto, o incentivo da administração com a doação de ração balanceada tem o intuito de fomentar a geração de emprego e renda, aumentar a produção de leite do município, gerando maior arrecadação tributária e evitar o êxodo rural incentivando a permanência do homem no campo.

3.5. A abrangência do Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada atenderá integralmente com ração balanceada, todos os produtores de leite do município que produziram nos últimos 12 (doze) meses. No qual, irão receber o objeto deste termo de referência em conformidade com a Lei Municipal nº 1.100/2013, e critérios estabelecidos através do Decreto Municipal nº 072/2019 (PRESIDENTE KENNEDY, 2019b).

Deste modo, com a publicação do Decreto Municipal nº 072/2019, passou-se a dar mais transparência e exigir contrapartida dos produtores. Para tanto, a equipe técnica faz visitas regularmente a cada unidade produtiva com o intuito de verificar as exigências definidas no regulamento, aplicando penalização e suspensão do benefício até que se regularizem.

Durante as visitas, em caso de constatação de mau uso dos insumos, não utilização dos mesmos, fraude ou manipulação das informações sobre número de animais ou produção, bem como comercialização do insumo a terceiros, o beneficiário estará sujeito a aplicação de multa ou suspensão do programa.

A contrapartida dos beneficiados deverá se apresentar através de melhoramento das instalações, manejo, instalações adequadas para manuseio e aumento da produção leiteira. O curral deverá estar coberto, calçado e em bom estado de conservação (PRESIDENTE KENNEDY, 2019b).

O programa não apresenta metas quantitativas e de qualidade, critério de temporalidade, bem como não especifica a possibilidade de articulação com instituições, que poderiam auxiliar os produtores no incremento da produção.

3.2 AS DEMAIS POLÍTICAS AGROPECUÁRIAS EXISTENTES NO MUNICÍPIO

Não há de se falar em políticas ou programas existentes no Município de Presidente Kennedy, sem antes mencionar os aspectos trazidos quando ficou instituído, por meio da Lei Municipal nº 1.100/2013, o Programa Especial de Atendimento ao Produtor Rural (PRESIDENTE KENNEDY, 2019a).

O Programa abrange a possibilidade de implantar diversos incentivos ao produtor rural para estimular a produção em todas as suas fases, mediante critérios pré-definidos em regulamentação, por meio de Decretos Municipais, e gerenciados pela SEMDAP.

No mesmo sentido, as Leis Municipais nº 1.100/2013 e 1.103/2013, direcionadas ao pequeno produtor rural, autorizam a concessão de benefícios a serem definidos com vistas ao fomento da atividade agropecuária. Assim, as leis aqui mencionadas fundamentaram a elaboração e posterior aprovação dos Decretos Municipais vigentes, que instituem e regulamentam toda a concessão de benefícios que fomentam as atividades de produção rural para pessoa física, seja no setor agrícola ou pecuário (PRESIDENTE KENNEDY, 2019a, 2019b).

De maneira geral, importa ressaltar que os programas regulamentados visam beneficiar e estimular os pequenos produtores rurais, sejam eles proprietários (posseiros) ou parceiros, comodatários, arrendatários, coproprietários e condôminos de áreas rurais, que ao solicitar os serviços/produtos e insumos, apresentem a documentação exigida e atendam aos requisitos previamente estabelecidos, sujeitos a sanções, caso o benefício adquirido não seja aplicado para o fim a que foi concedido.

Nota-se a presença de diversos programas com orçamentos previstos para o exercício financeiro de 2021, porém, estes não foram regulamentados, seja por ausência de direcionamento, entraves ou inviabilidades momentâneas, não tendo o impulso necessário, importando citar a construção e manutenção do píer marítimo, hortão

municipal para produção de hortigranjeiros, fomento à produção pesqueira, manutenção do sistema de tratamento de eucalipto, entre outros.

Como afirmado anteriormente, são analisados aqui os seguintes critérios nos programas e projetos que estão atualmente sendo desenvolvidos no município: definição de competências, objetivos, normas, dotação orçamentária, beneficiários, contrapartidas, parcerias com instituições e benefícios esperados.

Para a análise destes programas, foi verificado se possuem metas claras e realistas, se as ações têm prazo e indicadores, os responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento e as possíveis penalidades, em caso de descumprimento por parte desses beneficiários. A intenção é, portanto, apontar em que medida esses programas atendem aos critérios definidos conforme as contribuições apresentadas no Capítulo 2.

3.2.1 Programa de Serviços de Eletrificação Rural

Instituído pelo Decreto Municipal nº 071/2019, este programa tem claro seu objetivo, que é fornecer postes e serviços de extensão de redes elétricas aos produtores rurais em suas unidades produtivas, a fim de incentivar o produtor rural em suas atividades agropecuárias, fomentar a produção e gerar emprego e renda (PRESIDENTE KENNEDY, 2019c).

Também deixa claro que as competências para a oferta dos serviços são da SEMDAP e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, que também são responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento das ações. Cabe, à referida Secretaria Municipal, controlar e autorizar as solicitações dos produtos e serviços, bem como o transporte até a propriedade beneficiada, o quantitativo a ser distribuído e a prestação dos serviços, por meio de seu pessoal técnico.

O Programa define como beneficiários os pequenos produtores rurais, considerando, para tanto, aqueles que possuem até quatro módulos fiscais (120 hectares), tenha renda familiar oriunda das atividades econômicas desenvolvidas na propriedade,

utilize predominantemente mão de obra familiar e que possua Renda Bruta Agropecuária Anual (RBA) inferior a R\$360.000,00.

Para se tornar beneficiário, o proprietário, que pode também ser posseiro, parceiro, comodatário, arrendatário, coproprietário ou ter sistema de condomínio, deve apresentar Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária, emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda, comprovante da localização das terras dentro dos limites do Município, comprovante da existência de benfeitorias e de solicitação de ligação de energia junto à empresa fornecedora.

Os beneficiários devem realizar cadastro, preenchendo formulário específico para este fim, apresentando a documentação exigida. Cabe à SEMDAP, após análise das exigências e documentos apresentados e emissão de relatório/despacho técnico, conceder ou não o benefício e, em caso positivo, estabelecer a ordem de atendimento de acordo com a localização das propriedades.

Através do incentivo às unidades produtivas cadastradas no Programa, para atendimento aos pequenos produtores rurais deste município, são realizadas atividades que envolvem o sistema elétrico da propriedade, desde a implantação e realocação de postes, até a instalação de luminárias que auxiliarão na produtividade e segurança, além de instalação de redes, com auxílio de caminhão Munck.

O Programa conta ainda com o serviço de consultoria técnica através dos Engenheiros Eletricistas lotados na SEMDAP, onde é possível sanar dúvidas sobre suas instalações elétricas, acompanhamento junto à concessionária de energia elétrica local, quando na realização de processos para ligação de padrão, projetos de extensão de rede elétrica entre outros.

No caso de os benefícios não serem utilizados para o fim a que se destinam, as penalidades envolvem o ressarcimento do valor despendido, impedimento para receber outros benefícios e inclusão no Cadastro da Dívida Ativa municipal.

Entende-se que, com a oferta de energia elétrica nas propriedades rurais, o produtor tem a possibilidade de aumentar sua produção e melhorar a qualidade de vida dos

moradores, atendendo suas necessidades básicas e proporcionando a ligação de maquinários agrícolas, bem como aparelhos eletrônicos e eletrodomésticos, contribuindo, por exemplo, para a conservação de alimentos e bombeamento de água para consumo próprio e dos animais.

Além disso, com a ampliação do acesso aos serviços de eletrificação rural, o produtor rural, além de contar com a avaliação de profissionais da área, se beneficia dos demais serviços para extensão e ampliação de rede elétrica em sua unidade de produção, previamente cadastrada.

Entretanto, não se observa neste Programa a exigência de nenhuma contrapartida por parte dos produtores. Também não há qualquer busca por instituições parceiras, que possam auxiliar os profissionais da SEMDAP na implementação das ações. Outra falha neste programa é que não estabelece um prazo para as suas ações. Na dotação orçamentária é especificado que os recursos para a sua efetivação são provenientes dos royalties do petróleo.

3.2.2 Programa de Serviços de Atendimento Médico Clínico Veterinário

Instituído pelo Decreto nº 073/2019, o Programa de fornecimento de serviços médicos veterinários aos pequenos produtores rurais, em sua lida com a criação bovina (para leite e/ou corte), tem a finalidade de promover ações que garantam a saúde animal, o controle sanitário, a promoção da qualidade de produtos de origem animal, o fomento à produção animal e à produção e comercialização dos produtos agropecuários e a melhoria das condições de sanidade dos animais (PRESIDENTE KENNEDY, 2019d).

As competências para a oferta desse serviço cabem à Divisão de Veterinária da SEMDAP, sendo disponibilizado após cadastro dos produtores e autorização fundamentada em relatório técnico da equipe responsável. Também cabe à referida Secretaria o controle e a autorização dos serviços, bem como a fiscalização geral do Programa.

O Decreto estipula como beneficiários os produtores que não detenham mais que quatro módulos fiscais (120 hectares), possua renda familiar oriunda das atividades econômicas desenvolvidas na propriedade, utilize, predominantemente, mão de obra

familiar e que possua Renda Bruta Agropecuária (RBA) inferior a R\$360.000,00, anualmente.

Também são considerados, para que o produtor seja beneficiado, que este seja proprietário, posseiro, parceiro, comodatário, arrendatário, coproprietário ou ter sistema de condomínio, devendo, para tanto, apresentar seu cadastro no Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC), por meio de Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária, emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda, além do comprovante da localização das terras dentro dos limites do Município e da Ficha de Exploração Animal do IDAF. Além desses requisitos, o produtor também deverá apresentar instalação ou curral adequado para que sejam executados os serviços, do contrário, o médico veterinário pode se recusar a prestar assistência.

O município oferta os serviços de toque, distocia ou parto, casqueamento, tratamento ginecológico, atendimento clínico, realização de sedação, anestesia, pequenas cirurgias, vacinação de brucelose, exame de tuberculose e brucelose e exame de mormo e anemia infecciosa equina, quando recomendável, além de palestras em prevenção de doenças e saúde animal, condicionados à SEMDAP dispor de profissionais. Cabe ressaltar que os encargos financeiros decorrentes de medicamentos prescritos aos animais ficam por conta do produtor rural.

Os produtores contemplados têm até 60% do seu rebanho atendido, levando em conta o quantitativo descrito na ficha do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (IDAF), em um período de seis meses, não se aplicando essa regra para vacinação de brucelose, exame de tuberculose e brucelose e exame de mormo e anemia infecciosa equina.

Como contrapartida, é solicitado que o produtor deve apresentar melhoramento em suas instalações a fim de promover a saúde animal, entretanto, não são especificadas que tipos de melhorias devem ser apresentadas ou quem será responsável por constatá-las.

Em caso de recebimento dos incentivos e estes não serem aplicados para o fim a que se destinam, as penalidades envolvem aplicação de multa, calculada de acordo com

a quantidade de animais atendidos, bem como impedimento para receber outros benefícios e inclusão no Cadastro da Dívida Ativa municipal.

Novamente, neste Programa, a dotação orçamentária tem como fonte os recursos provenientes dos royalties do petróleo e também não se estabelece, de forma nítida, como será o seu acompanhamento e fiscalização. A gestão do Programa não buscou estabelecer parcerias, que poderiam ser realizadas com institutos federais e o Incaper, seja para a prestação dos serviços como para as palestras, o que pode limitar o atendimento, haja vista que, como descrito acima, dependerá do número de profissionais da SEMDAP para realizarem estes serviços.

3.2.3 Programa de Distribuição de Calcário Agrícola e Fertilizante

Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 074/2019, o Programa de Distribuição de Calcário Agrícola e Fertilizante tem como objetivos o incentivo ao produtor rural nas atividades de agropecuária e fruticultura, o fomento à produção agrícola, pastoril e hortifrutigranjeira, o fomento à geração de emprego e renda e incentivar a movimentação tributária municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2019e).

Para tanto, cabe à SEMDAP o fornecimento de calcário, fosfato simples e adubo, bem como o transporte desses insumos até a propriedade rural e a oferta de máquinas e implementos agrícolas para a sua distribuição. Da mesma forma que os decretos apresentados anteriormente, são definidos como beneficiários os produtores que não detenham mais que quatro módulos fiscais (120 hectares), possua renda familiar oriunda das atividades econômicas desenvolvidas na propriedade, utilize predominantemente mão de obra familiar e que possua Renda Bruta Agropecuária anual (RBA) inferior a R\$360.000,00.

Para que o produtor seja beneficiado, há exigência de que seja proprietário, no caso de reforma de pastagens, e nos demais casos que seja posseiro, parceiro, comodatário, arrendatário, coproprietário ou ter sistema de condomínio. O Programa requer, também, o cadastro do produtor no Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC), por meio de Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária, emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda, além de comprovante do último ano de produção,

por meio de cópia do talão de produtor ou nota fiscal eletrônica, bem como comprovação de localização das terras dentro dos limites do município.

Alguns requisitos, além dos já citados anteriormente, devem ser apresentados, como apresentação de relatório técnico do engenheiro agrônomo, indicando a necessidade do benefício, definição e demarcação, por meio de mapa, da área da propriedade a ser atendida e definição da atividade agropecuária a ser desenvolvida. As competências para a oferta desse serviço cabem à SEMDAP, que será responsável pelo cadastramento, análise e oferta dos serviços.

Os quantitativos a serem recebidos são bem estabelecidos, tendo um limite de 9,68 hectares para áreas de pastagem; 3 hectares para plantio de abacaxi, milho e cana de açúcar; de 2 hectares para o cultivo de café e maracujá; 1 hectare para mandioca, cítricos, mamão, coco, banana, hortaliças, manga, feijão, tomate, dentre outras.

A quantidade de calcário e fertilizante é calculada conforme a fase de desenvolvimento da planta, o tipo de solo, a produtividade esperada, a análise de solo e/ou histórico da área e/ou recomendação média para a cultura, além do limite de atendimento e conforme viabilidade técnica/financeira, necessidade e disponibilidade.

É definido que o produtor rural deve procurar assistência técnica rural sempre que for realizar alguma atividade agropecuária, de modo a ser acompanhado e amparado pela SEMDAP. Nesse sentido, observa-se que o programa não buscou parceria técnica que pudesse atuar junto aos produtores, oferecendo análises dos solos, tipos de cultura a serem desenvolvidas, dentre outras orientações.

O produtor que não aplicar o benefício para o fim a que se destina ou fizer mau uso do mesmo, receberá multa correspondente ao total do produto ofertado, o impedimento para receber outros benefícios e inclusão no Cadastro da Dívida Ativa municipal. Neste sentido, o decreto estabelece de forma clara o que considera como mau uso: estocar em locais úmidos ou com predisposição a umidade; deixar ao acesso livre os produtos ou insumos que haja evasão de ratos, galinhas, ou outro animal; promover o desperdício que não produzam efeito pelo programa; transportar de forma irregular o benefício para locais adversos; realizar a venda ou troca do

benefício; transferir de forma irregular o benefício; realizar transações de comercialização com o benefício; fraudar ou manipular quaisquer informações a fim de criar ou aumentar a concessão deste benefício.

As contrapartidas dos beneficiários estão bem apresentadas, sendo exigido que os produtores emitam notas fiscais de compra e venda da sua produção, mantenham o manejo e as atividades a serem utilizadas com os insumos adequadas à cultura, executem as orientações do técnico da SEMDAP e zelem pelo cultivo das culturas. Nota-se que são contrapartidas subjetivas, que não podem ser mensuradas e posteriormente avaliadas.

Observa-se que este programa não possui parcerias com instituições de outras esferas e a especificação de dotação orçamentária tem por fonte recursos provenientes dos royalties do petróleo. O decreto deixa subentendido que os técnicos da SEMDAP farão o acompanhamento, monitoramento e fiscalização, mas isto não é apresentado de forma explícita. As ações não possuem prazo e indicadores definidos.

3.2.4 Programa de Fornecimento de Serviços de Máquinas e Equipamentos Agrícolas e Veículos de Transporte de Carga

Disciplinado através do Decreto Municipal nº 075/2019, o fornecimento de serviço mecanizado consiste na oferta de horas de serviço de retroescavadeira, trator com implementos, pá carregadeira, escavadeira hidráulica, motoniveladora (patrol) e/ou veículos de transporte de carga (PRESIDENTE KENNEDY, 2019f).

O programa tem como objetivos fornecer operações de terraplenagem para construção de instalações e de apoio à produção e/ou transformação da produção agropecuária e pesca; operações de conservação, preparo do solo e plantio, processamento e armazenamento de alimentos para animais; fomentar a produção e a comercialização dos produtos agropecuários; promover a melhoria das condições de trabalho e renda do agricultor; manter as estradas rurais em boas condições de uso, em condições de acesso às propriedades; e promover ações que auxiliem o controle de erosão do solo agrícola.

Os beneficiários são os pequenos produtores que não detenham mais que quatro módulos fiscais (120 hectares), possua renda familiar oriunda das atividades econômicas desenvolvidas na propriedade, utilize, predominantemente, mão de obra familiar e que possua Renda Bruta Agropecuária Anual (RBA) inferior a R\$ 360.000,00.

Para ser beneficiado, o produtor deve ser proprietário, posseiro, parceiro, comodatário, arrendatário, coproprietário ou ter sistema de condomínio, devendo, para tanto, apresentar seu cadastro no Núcleo de Atendimento ao Contribuinte (NAC), por meio de Ficha de Atualização Cadastral Agropecuária, emitida pela Secretaria Municipal de Fazenda, declaração de propriedade ou não de máquinas e equipamentos agrícolas e veículos de transporte de carga e localização das terras dentro dos limites do município.

Os serviços de cadastro do produtor, análise do requerimento e autorização são de competência da SEMDAP, que deve emitir relatório técnico justificando sua aprovação ou negativa. O programa estipula, de forma clara, os critérios de concessão, com o quantitativo máximo de horas de serviço dos equipamentos em cada propriedade, podendo estes ser aumentados, desde que haja comunicação e justificativa do técnico responsável pelo acompanhamento. Cabe aos técnicos da SEMDAP realizar vistoria nas propriedades após o uso das máquinas e equipamento, a fim de atestar a execução do serviço e emitir recomendação para futuros atendimentos.

A não aplicação do benefício para o fim requerido e concedido está sujeito a multa correspondente ao total de horas ofertadas, ao impedimento para receber outros benefícios e inclusão no Cadastro da Dívida Ativa Municipal. As contrapartidas exigidas dos beneficiários são a emissão de notas fiscais de compra e venda da sua produção, manter o manejo e as atividades a serem utilizadas com os insumos adequados à cultura, executar as orientações do técnico da SEMDAP, zelar pelo cultivo das culturas e apresentar melhoramento das instalações na atividade rural. Com exceção do último item, as demais contrapartidas não são mensuráveis, o que torna difícil avaliar a efetividade das ações. Neste programa também não são descritos os benefícios esperados, apesar destes estarem subentendidos, não há qualquer parceria com instituições, descrição dos prazos e indicadores para as ações.

3.2.5 Programa de Disponibilização de Tubos de Concreto Armado

Os tubos são adquiridos pelo Município mediante prévia licitação, buscando-se, primordialmente, o incentivo da atividade agropecuária e fomento da produção, visando a melhoria dos acessos às propriedades produtivas, das condições gerais de infraestrutura das lavouras e demais edificações existentes nas propriedades rurais.

Infere-se que o Decreto Municipal nº 127/2019 trouxe, com ressalvas, diversos preceitos quanto à limitação de quantitativo a ser fornecido por produtor como: limite de até 10 (dez) Tubos de Concreto Armado, sendo o limite máximo de até 25 (vinte e cinco) metros de extensão, o quantitativo e diâmetro do tubo de concreto (manilha) a ser disponibilizado será aquele estabelecido conforme relatório técnico, dimensionando a vasão existente das redes pluviais, limite de atendimento para produtores, de até 25 metros de extensão independente do diâmetro do tubo de concreto e conforme viabilidade técnica/financeira, necessidade/ disponibilidade (PRESIDENTE KENNEDY, 2019g). É possível observar, no entanto, que o Programa falha em apresentar metas, prazo de encerramento, contrapartidas, critérios claros para os beneficiários, os benefícios esperados e indicadores.

3.2.6 Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura (PRÓFRUTA)

Seguindo o parâmetro do aumento da capacidade produtiva no âmbito rural, o Decreto nº 135-A/2019 trouxe uma inovação no que concerne à diversificação agrícola, com o intuito de incentivar o produtor rural na atividade de fruticultura; fomentar a diversificação e produção agrícola através da fruticultura; fomentar a geração de emprego e renda e incentivar a arrecadação tributária municipal. Na prática, o objetivo é ofertar ao produtor rural cadastrado a distribuição de insumos, mudas, material de condução de lavoura (estacas de madeira e arame galvanizado liso) e material de irrigação (emissores, tubulação e conexão) (PRESIDENTE KENNEDY, 2019h).

Os beneficiários são os pequenos agricultores, seguindo os mesmos critérios dos programas anteriormente apresentados, acrescentando que devem possuir

disponibilidade de água compatível às necessidades hídricas da cultura a que se propõe.

Os critérios para participação também são os mesmos descritos anteriormente nos demais programas, bem como os procedimentos para a concessão do benefício, entretanto, foi realizada parceria da SEMDAP com o INCAPER e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para o fornecimento de assistência técnica, avaliação cadastral dos produtores, autorização do benefício e assistência, acompanhamento e fiscalização.

A dotação orçamentária específica para o Programa que os recursos são provenientes dos royalties do petróleo, o limite da área beneficiada é de até um hectare, mas depende da disponibilidade de recursos. Além disso, fertilizantes e corretivos de solo serão calculados após laudo técnico especificando as necessidades nutricionais da cultura desenvolvida. Entretanto, o Programa não determina contrapartidas dos produtores, os benefícios esperados e também não define o prazo e o tempo de duração das ações.

3.2.7 Programa de Oferta de Serviços, Reparos e de Manutenção de Estradas

A participação do Município na oferta de serviços de reparos e de manutenção de estradas, por meio da disponibilização de saibro no interior das propriedades rurais está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 09/2021, que tem o objetivo de proporcionar ao produtor rural melhor acessibilidade ao seu empreendimento, abrange a mecanização agrícola para preparo das estradas e para a distribuição do saibro (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Os beneficiários são os pequenos agricultores e este programa também segue os mesmos critérios dos anteriores. Os critérios para participação também são os mesmos descritos nos programas anteriores, assim como os procedimentos para que o benefício seja concedido. A competência para concessão, acompanhamento e fiscalização são atribuições da SEMDAP e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Os produtores devem atender às exigências do Programa, possuindo inscrição estadual no município; adquirir ou possuir, obrigatoriamente, os insumos e serviços apresentados e não fornecidos; zelar pela manutenção das estradas e acessos de sua propriedade rural, de modo a viabilizar o investimento; adotar as práticas recomendadas para a realização dos serviços; registrar nota fiscal de sua produção integral no município; estar em dia com as obrigações fiscais; e colocar em prática as orientações técnicas oferecidas pela SEMDAP.

Também neste Programa, a dotação orçamentária é dos recursos provenientes dos royalties do petróleo, os benefícios são ofertados de acordo com a disponibilidade de recursos, havendo um limite máximo de 60 metros cúbicos por beneficiário, sendo este calculado de acordo com as necessidades, após análise dos técnicos da SEMDAP.

As penalidades, em caso de não cumprimento das exigências ou mau uso do insumo, é a mesma dos demais programas, ou seja, multa, suspensão de benefícios, culminando com inscrição na Dívida Ativa do Município. No entanto, este Programa não possui contrapartidas dos produtores e não define o prazo e o tempo de duração das ações, ficando dependente de recursos para sua implementação e continuidade.

4 ELEMENTOS DO PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RAÇÃO FARELADA PARA OS DEMAIS PROGRAMAS

Apesar de ser considerado exitoso, observou-se que o programa de ração farelada não atende a todos os aspectos que uma política de desenvolvimento demanda, não possuindo metas qualitativas e quantitativas, critério de temporalidade e não se articulando com instituições de outras esferas que poderiam oferecer assistência técnica aos beneficiários.

Para Teixeira (2002), as políticas públicas devem se constituir como referência e base para outras políticas e suas estratégias devem considerar a reestruturação produtiva e as inovações tecnológicas, em busca de melhorar a vida dos seus beneficiários e não somente tê-los como participantes passivos e dependentes de insumos externos. Assim, para evitar esta situação, a tomada de decisão local no planejamento do projeto e implementação é importante. Ou seja, um projeto deve possuir critério de temporalidade para que, ao se atingir as metas qualitativas e quantitativas estabelecidas, os beneficiários possam ter sustentabilidade para não depender desses insumos, liberando futuros recursos para outras áreas que também necessitem.

Outro aspecto que pode ser observado é a falta de parcerias com instituições, que poderiam oferecer assistência técnica aos beneficiários para que possam superar as fragilidades existentes. Estas parcerias podem ser feitas com escolas técnicas, universidades e institutos, como a EMBRAPA e o INCAPER. Entretanto, cabe ressaltar que estas instituições devem participar de todo o processo, desde o desenvolvimento da política até a avaliação dos seus resultados, oferecendo o suporte necessário, tanto para a Administração quanto para os produtores.

As instituições podem também oferecer assistência para a produção de rações no município, reduzindo seu custo, além de gerar emprego e renda para outros produtores. Também poderiam capacitar esses produtores para o beneficiamento e comercialização de produtos, reduzindo os intermediários e aumentando o valor da produção, contribuindo para o desenvolvimento e o uso eficaz dos recursos locais. O processamento de produtos primários em áreas rurais aumenta a renda gerada e as

oportunidades de trabalho ao agregar valor, pois, os preços dos produtos primários agrícolas tendam a ser mais baixos.

Os produtores locais devem ser encorajados a olhar para os setores de crescimento potencial e nichos de mercado exploráveis, embora em algumas localidades possa ser necessário melhorar as comunicações, infraestrutura, incluindo tecnologia da informação e ligações de transporte. Em Presidente Kennedy tem havido programas para melhorar a infraestrutura da área rural (energia elétrica, estradas, manilhamento).

Entretanto, apesar das questões citadas, o programa tem se mostrado efetivo para o aumento da produção leiteira, sendo importante analisar quais desses aspectos positivos podem servir de exemplo para outros programas que, por vezes, apesar de estabelecidos em decretos, não foram viabilizados na prática ou não apresentam a mesma eficácia.

Ao se analisar os elementos do Programa de Ração Farelada que poderiam ser utilizados nos demais, as contrapartidas dos beneficiários deveriam ser inseridas no Programa de Serviços de Eletrificação Rural, no Programa de Disponibilização de Tubos de Concreto Armado e no Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura (PRÓFRUTA) e serem melhor explicitadas no Programa de Fornecimento de Serviços de Máquinas e Equipamentos Agrícolas e Veículos de Transporte de Carga.

Diferente do Programa de Ração Farelada, os benefícios esperados não são apresentados de forma clara no Programa de Fornecimento de Serviços de Máquinas e Equipamentos Agrícolas e Veículos de Transporte de Carga e no Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura (PRÓFRUTA).

O critério de acompanhamento, monitoramento e fiscalização, que se mostra efetivo no programa de ração farelada, deve ser melhor apresentado no Programa de Serviços de Atendimento Médico Clínico Veterinário, pois não estabelece de forma clara como essas ações serão implementadas, além das mesmas dependerem de quantitativo de pessoal disponível para sua implementação e acompanhamento, ficando, portanto, dependente desses fatores para ser concretizada, o que pode

comprometer seus resultados. O mesmo caso se aplica ao Programa de Distribuição de Calcário Agrícola e Fertilizante, que deixa somente subentendido quem acompanhará, mas não apresenta critérios de avaliação.

O Programa de oferta de serviços, reparo e manutenção de estradas, devido à sua importância para o escoamento da produção agrícola, não apresenta contrapartida dos produtores nem prazos e metas para sua continuidade, entendendo que é fundamental para qualquer iniciativa de desenvolvimento local que o financiamento esteja disponível.

O Programa de Disponibilização de Tubos de Concreto Armado foi o que apresentou menos critérios, não definindo quem são os beneficiários, não possuindo metas, prazo de encerramento, benefícios esperados, contrapartida dos beneficiários e indicadores. Portanto, poderia se espelhar no Programa de Ração Farelada para definir estes elementos.

Com exceção do Programa de Incentivo à Diversificação Agrícola por meio da Fruticultura (PRÓFRUTA), que firmou cooperação com a EMBRAPA e com o INCAPER, os demais programas, aqui incluído o de ração farelada, não buscaram parcerias com outras instituições que poderiam prestar assistência, auxiliar no acompanhamento e avaliação dos mesmos.

A parceria da Administração com outras instituições e atores sociais (comunidade, organizações voluntárias, sindicatos, cooperativas, agências de desenvolvimento, universidades e assim por diante) é considerada uma característica fundamental. Para o desenvolvimento local de sucesso, uma vez efetivada, essa articulação ajudaria a trazer coesão e coordenação entre os diferentes atores e alavancar propostas de projetos, recursos e competências adicionais. No entanto, vale ressaltar que, estas parcerias não seguem um modelo único, devendo cada uma ser firmada de acordo com as características dos programas, com instituições afins.

O Programa de Ração Farelada, bem como os demais que foram analisados, não possuem metas qualitativas e quantitativas, o que pode explicar a ausência de prazo

para as suas ações ou data de encerramento, entendendo que, na falta das primeiras, torna-se impossível avaliar se o programa já cumpriu com seus objetivos.

O exame dos programas locais voltados para a agropecuária no Município de Presidente Kennedy demonstrou que, apesar do Programa de Ração Farelada ser bem-sucedido, ainda carece de elementos de uma política pública, como definido pela literatura consultada. Entretanto, tem sido bem-sucedido no incremento da produção leiteira local, o que motivou a utilizá-lo como parâmetro para a análise das demais ações que têm sido desenvolvidas pela gestão municipal.

A principal força destas iniciativas é que são soluções feitas sob medida, adaptadas às necessidades locais e baseadas em uma melhor exploração dos recursos e capacidades da gestão municipal, mas que carecem de estratégias de monitoramento dos resultados, metas bem definidas e avaliação.

Ao mesmo tempo, programas bem-sucedidos, como o da ração, carecem de melhoramentos e maior alcance, como a produção da ração no próprio município, possibilitando menor gasto e maior alcance entre os produtores. Para essa expansão, seria necessário investimento do município para a sua criação, busca de parcerias ou incentivos à iniciativa privada para a sua realização.

Ao se analisar os decretos dos programas descritos, observa-se que estes possuem grande semelhança na escrita e na forma, diferindo somente em alguns detalhes, o que acaba por deixá-los muito genéricos em alguns aspectos. Entendendo que, para que políticas e programas sejam efetivamente viabilizados e apresentem os resultados desejados, é necessário um planejamento minucioso. Assim, considera-se necessário que os responsáveis pelos mesmos sejam capacitados, para que possam articular e formular as ações a serem desenvolvidas de forma clara, sabendo o ponto de partida, o caminho a ser percorrido e onde se quer chegar, com base nas condições locais.

A formulação dos programas requer o conhecimento da realidade local e a existência dos recursos disponíveis e, para tanto, a capacidade da gestão deve ser melhorada, especialmente daqueles que são encarregados do planejamento. Uma vez que alguns

programas tendem a ser considerados exitosos e até mesmo servirem como modelo, deve haver um sistema para transmitir as experiências aprendidas para outras áreas e para produzir outros projetos de desenvolvimento agropecuário mais abrangentes.

Uma forma de analisar se uma política é bem-sucedida, ou não, é tomar como referência a experiência de outra que seja considerada exitosa, aplicando os mesmos parâmetros e critérios, a fim de resolver os problemas existentes e obter resultados positivos. Assim, comparar os métodos possibilita o fortalecimento da capacidade analítica para avaliar experiências exitosas e pode gerar entendimento na evolução de outras políticas públicas, levando em conta as diferentes características que possuem e facilitando a compreensão das relações estabelecidas entre Estado e sociedade e, como, por meio dessas políticas, é possível beneficiar a sociedade e o setor para o qual estas são destinadas.

Considera-se também, que esta análise é de grande relevância, uma vez que esta abordagem estimula a capacidade de aprender com a política praticada. Isso ajudaria a diminuir os perigos de implementar programas às cegas e poderia aumentar a chance de obter sucesso, mesmo entendendo que não é possível simplesmente reproduzir as mesmas abordagens de uma área para outra, devido às diferenças em seus objetivos, atores, capacidades e assim por diante. Entretanto, é possível identificar as necessidades e oportunidades e adaptá-las às circunstâncias.

Existem diversos programas de desenvolvimento agropecuário no município. Sua implantação intenta resolver problemas específicos dos produtores agropecuários, fundamentalmente em matéria de produção, acesso a insumos, logística, entre outras, com base no fornecimento de bens públicos, desenvolvimento de infraestrutura e apoio para a produção, que são considerados fatores determinantes para aumentar a renda, auxiliar no crescimento econômico e desenvolvimento local.

Ao se comparar o Programa de Ração Farelada com os demais, observa-se que, apesar de apresentarem semelhanças em sua forma e conteúdo, o primeiro vem sendo considerado exitoso por ter seus resultados mensuráveis, por meio do volume anual da produção de leite, enquanto os demais não têm sido analisados sob essa ótica, seja por ainda não possuírem tempo suficiente para serem avaliados ou por sua

melhoria incidir de forma indireta na produção, como é o caso da melhoria das estradas. Vale ressaltar que o programa de ração farelada, por não possuir metas qualitativas e quantitativas, apesar de ter demonstrado um aumento na produção, não se pode considerar se este acréscimo poderia ser ainda maior ou se o produto tem apresentado uma melhor qualidade.

Ao longo dos anos têm ocorrido transferências orçamentárias para a agropecuária que incluem, principalmente, insumos, não havendo, dentre elas, nenhuma que se refira a créditos subsidiados ou concessões e isenções fiscais específicas para o setor agrícola e as transferências feitas aos produtores têm sido bastante heterogêneas.

Conforme mencionado anteriormente, além da ajuda na forma de subsídios diretos aos produtores, o município também realizou investimentos em infraestrutura, ou seja, em atividades que beneficiam o setor agrícola em geral, como manutenção de estradas e eletrificação rural. Entretanto, não houve qualquer investimento em áreas como pesquisa, desenvolvimento, transferência de conhecimento e inovação, inspeção e controle, sistemas de informações e outros que afetam o setor agrícola como um todo. Deste tipo de políticas, as de transferência de conhecimento, com intervenções realizadas por instituições de apoio, como o Incaper e a Embrapa, que são consideradas de ponta na pesquisa agrícola e transferência de tecnologia, ou de ensino, por meio de programas de treinamento em produção, uso adequado do solo e da água, por exemplo, inexistiram em Presidente Kennedy. Estas parcerias são essenciais para capacitar os produtores para a melhoria da produção e comercialização interna e externa dos seus produtos, o que pode ser feito com a promoção de projetos que visem a certificação dos produtores em padrões exigidos e reconhecidos nos mercados nacionais e internacional e acesso a informações específicas sobre mercados, preços e custos de produção.

Também podem ser oferecidas assistência técnica e financeira e programas de extensão rural para iniciar empreendimentos nas áreas rurais, através de suporte técnico e administrativo, serviços de formação e fortalecimento de organizações, associações ou cooperativas, com ênfase nos processos de comercialização associativa, a fim de gerar maior volume, unificar a qualidade da produção e ganhar

poder de mercado, fortalecendo a vocação do mercado local e permitindo maior rentabilidade.

Para promover maior produtividade e diversificação da agropecuária, a Gestão Municipal pode, com o apoio das instituições citadas, promover o desenvolvimento de processos de planejamento da produção agropecuária, articulando a aptidão para o uso do solo com oferta tecnológica, análise situacional das cadeias produtivas e dos fatores de competitividade para aproveitar os mercados, incentivando e premiando maior produtividade e melhores práticas.

Outro aspecto não observado nos programas analisados se refere à promoção da transformação produtiva agroindustrial, cadeias de comercialização de produtos agrícolas, para que os produtores obtenham rendimentos melhores e mais estáveis. Haja vista que toda a produção agrícola e leiteira do município é vendida in natura, portanto, seus preços são inferiores relativamente aos produtos processados. Esta ação também demanda uma boa assistência técnica, que pode ser instituída por meio das parcerias com instituições, lembrando que, em breve o município passará a contar com um campus do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e que este contará com a Gestão Municipal para a cessão de terreno e viabilização da obra. Sendo assim, cursos voltados à melhoria agropecuária podem ser sugeridos, tornando-se uma contribuição valiosa para o desenvolvimento local.

Dentro do processo de transformação e ordenamento da produção agrícola, é imprescindível promover uma gestão articulada com os produtores, instituições e gestão municipal, para que estas ações deixem de ser isoladas e façam parte de uma política integrada e mais abrangente de desenvolvimento local.

Diante do exposto, o primeiro elemento para fortalecer uma política setorial deve ser a definição mais explícita dos objetivos a serem atingidos. Isso ajuda a evitar dispersão de recursos e utilizar os programas desenvolvidos até agora com seu pleno potencial de eficiência, favorecendo seu desenho e melhor implementação. Constatase, portanto, que ao longo dos anos, uma série de programas foram criados para fomentar a produção agropecuária local, mas que estes não se refletiram efetivamente na geração de desenvolvimento rural. Sugere-se, assim, que as considerações feitas

neste estudo sejam desenvolvidas de forma planejada, primeiramente definindo-se um projeto de desenvolvimento integrado entre o público e o privado, com definições claras e mensuráveis de onde se está, onde se quer chegar e qual o caminho a percorrer para se alcançar os resultados almejados.

Na fase de implantação dos programas, é preciso que sejam colocadas em prática as ações, que as parcerias funcionem e que os produtores recebam assistência técnica, insumos e acompanhamento, suprimindo suas necessidades. Entende-se que, desta forma, é possível obter aumento e melhoria da produção agropecuária local, tornando-a autossustentável em um período futuro, capaz de manter um fluxo de produção e venda de produtos in natura e agroindustriais que seja sustentável para a comunidade. Esse fluxo produtivo e de mercado se reflete em infraestrutura, transporte, comunicação, no setor financeiro, comércio, alimentos processados, entre outros.

Os problemas enfrentados pelos agropecuaristas estão relacionados à manutenção e melhoria da lucratividade, especialmente daqueles que possuem culturas sazonais, com períodos de baixa ou nenhuma geração de renda de suas atividades produtivas. A baixa rentabilidade é resultado principalmente de um baixo nível de produção e produtividade, derivada dos seus escassos bens de capital (máquinas, ferramentas, equipamentos, etc.); do baixo nível de desenvolvimento das suas capacidades técnicas, produtivas, administrativas e gerenciais; dificuldade de acesso a financiamentos, devido as altas taxas de juros e garantias requeridas; e uma inserção desfavorável no mercado. Sem atividades que agreguem valor, a produção agropecuária local constitui o elo menos valorizado financeiramente nas cadeias produtivas que participa, mantendo uma posição muito fraca na sua integração. Finalmente, a fragilidade também os coloca em uma posição vulnerável em face dos riscos de mercado, saúde ou clima.

Dessa forma, os programas têm servido para manter, ou aumentar, os níveis de dependência dos produtores e não para fortalecer a competitividade e consolidar a sua continuidade no médio e longo prazo. Assim, nota-se a ausência de uma política abrangente, que tenha como estratégia resolver os problemas estruturalmente e o suporte que tem sido oferecido pode estar significando uma zona de conforto, reforçando a dependência e inibindo um maior dinamismo. Em geral, as ações

implementadas têm sido para os produtores continuarem as mesmas atividades e não para promover inovações produtivas, não resolvendo os problemas estruturais que possam existir.

Deste modo, ao se pensar em uma política de desenvolvimento agropecuário no município, para que os investimentos realizados pela Gestão obtenham resultados, algumas ações tornam-se essencialmente necessárias. Assim, o Quadro 1 apresenta os principais problemas, as necessidades e as possíveis soluções para o desenvolvimento agropecuário local.

Quadro 1 - Problemas e necessidades de suporte aos produtores de Presidente Kennedy-ES

Principais problemas	Necessidades	Política de desenvolvimento
<ul style="list-style-type: none"> ∞Baixo nível de produção e lucratividade. ∞Falta de agregação de valor aos produtos. ∞Relações comerciais informais ou em baixa escala. ∞Habilidade técnica e administrativa insuficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ∞Melhoria nas práticas de produção. ∞Melhoria das práticas de comercialização. <ul style="list-style-type: none"> ∞Treinamento de gestão de negócios. ∞Assistência e treinamento (planejamento, técnicas de produção, análise do mercado, negociação de contratos, contabilidade e administração) 	<ul style="list-style-type: none"> ∞Parcerias para o fortalecimento da capacidade técnica de produção, comercialização e processamento dos produtos, através do INCAPER, EMBRAPA e instituições educacionais, a fim de aumentar a competitividade no mercado. ∞Oferta de insumos e infraestrutura. ∞Suporte para investimento em equipamentos e infraestrutura, com condições diferenciadas para os produtores. ∞Fortalecimento de serviços de pesquisa e inovação agropecuária, com projetos de pesquisa, validação, transferência e adoção de novas tecnologias. ∞Programa efetivo de extensão rural, desenvolvendo a capacidade dos produtores para identificar e consolidar projetos de melhoria do processo produtivo e comercial. ∞Informações e assistência técnica para atividades produtivas potenciais, como forma de reduzir a vulnerabilidade em relação à sazonalidade e a eventos climáticos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, na análise dos programas desenvolvidos no município, é possível constatar que estes têm se dedicado a oferecer subsídios e apoio aos produtores, o que tem favorecido a rentabilidade das suas atividades produtivas, com um impacto positivo. No entanto, ao se avaliar essas ações, percebe-se que nenhuma tem sido feita para que, em determinado momento, não necessitem mais destes programas e possam substituir o investimento público pelo privado, mantendo este ciclo de dependência.

Cabe destacar que o desenvolvimento de políticas de desenvolvimento não é responsabilidade exclusiva do poder público, mas de todos os agentes envolvidos. Assim, é de grande importância o capital social, que pode ser entendido como uma associação entre indivíduos ou grupos e refere-se às redes sociais, às normas recíprocas e à confiança resultante que as pessoas obtêm de suas posições na estrutura social.

O capital social, portanto, se refere às ligações entre pessoas com perspectivas e objetivos semelhantes que, no caso em estudo, podem ser concretizadas por meio de cooperativas e associações que podem se tornar benéficas para seus participantes, com troca de tecnologias, informações e expertise, tornando possível alcançar mercados maiores, devido à qualidade e quantidade de produtos a serem oferecidos.

Tais cooperativas e associações podem atuar para aumentar os conhecimentos e habilidades dos indivíduos, sua capacidade de liderança e suas motivações para agir, o que pode ser feito com a contratação de empresas dedicadas à consultoria de agronegócios, a fim de elaborar um plano de desenvolvimento, podendo atuar ou trabalhar com as comunidades para criar as condições para o surgimento de novas associações locais, com regras e normas apropriadas para a gestão dos recursos disponíveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada para aferir a possibilidade de replicar algumas dessas experiências exitosas em outros programas. Para dar conta desta proposta, em um primeiro momento buscou-se resgatar os conhecimentos acumulados sobre o que seria uma política pública de desenvolvimento e trazer essa discussão para o âmbito local e para a agropecuária, haja vista a delimitação do tema ser uma política local de desenvolvimento da agropecuária no município de Presidente Kennedy-ES.

No segundo momento foi apresentado o que é o Programa de Distribuição de Ração Balanceada Farelada, que elegemos como parâmetro de resultados exitosos que poderiam ser multiplicados para os demais e que se mostrou efetivamente positivo, mas também possui algumas carências, que foram devidamente apontadas.

No terceiro momento, caracterizou-se cada um dos demais programas existentes, buscando apresentar suas concepções e suas deficiências. Em seguida, foi mostrada a relação entre o Programa de Ração Farelada e os demais, a fim de identificar carências, limites e potencialidades de se tornarem elementos dentro de uma política pública de desenvolvimento local mais abrangente.

Ao fazer as análises, chegou-se à conclusão de que, apesar de ser bem-sucedido, o Programa de Ração Farelada carece de aprimoramento e de elementos para que se torne ainda mais exitoso. Ao compará-lo com os programas existentes, foi possível constatar que estes apresentam carência de elementos considerados essenciais, tais como metas qualitativas e quantitativas, contrapartidas dos produtores, benefícios esperados, definição do prazo e o tempo de duração das ações, o que leva a Gestão a mantê-los indefinidamente, sem que apresentem resultados efetivos para o desenvolvimento local, sendo, ações pontuais, desligadas de um plano municipal integrado.

Assim, apesar do Município implementar iniciativas que contribuem para a melhoria da produção agropecuária local, é importante que busque também iniciativas para que os beneficiários consigam comercializar suas atividades de forma a alcançarem

autonomia, deixando de ser dependentes em relação aos financiamentos municipais, pois esta dependência os torna vulneráveis em caso de descontinuidade desses programas. Desse modo, o envolvimento da Gestão Municipal deve se concentrar também no desenvolvimento de ações para o processamento agroindustrial e a comercialização da produção, contribuindo para a conseqüente auto sustentação das famílias produtoras.

Espera-se que esses resultados possam contribuir para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento local e orientar a implementação de um plano efetivo voltado ao setor agropecuário de Presidente Kennedy-ES, que faça parte de uma estratégia participativa, sustentada em uma parceria público-privada e com uma visão ampla sobre as demandas existente.

REFERÊNCIAS

- CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v.17, n.1, p.11-40, 2000.
- CAPPELA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- COSTA, C. C. M. et al. Determinantes do desenvolvimento do setor agropecuário nos municípios. **Revista de Administração**, v. 48, n. 2, p. 295-309, 2013.
- DELGADO, N. G. et. al. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Relatório parcial. Rio de Janeiro: IICA/OPPA, 2007.
- DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, 2012.
- GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 95-103, 2004.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: IPEA, 2018.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (Orgs.) **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.
- LIMA, L. L.; STEFFEN, M. W.; D'ASCENZI, L. Políticas Públicas. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (Orgs.) **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.
- MARQUES, C. B. et al. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local: São José do Norte. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, n. 2, p.57-64, jun. 2008.
- PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Lei Municipal nº 631, de 29 de abril de 2005**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a beneficiar o escoamento da produção. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2005.
- PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Lei Municipal nº 1.100, de 24 de setembro de 2013**. Institui o programa especial de atendimento ao produtor rural no município de

Presidente Kennedy/ES e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2013a.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Lei Municipal nº 1.103, de 10 de outubro de 2013.** Autoriza o poder executivo municipal a conceder benefícios aos pequenos produtores com vistas ao fomento da atividade agropecuária no município de Presidente Kennedy e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2013b.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Planejamento estratégico 2018-2035.** Futura: Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, 2019a.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal nº 072, de 25 de julho de 2019.** Regulamenta o fornecimento de ração farelada aos produtores rurais, com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019b.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal n.º 071, de 25 de julho de 2019.** Regulamenta o programa de serviços de eletrificação rural com fornecimento de postes e serviços de extensão de redes elétricas aos produtores rurais, com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019c.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal nº 073, de 25 de julho de 2019.** Regulamenta o fornecimento dos serviços de atendimento médico clínico veterinário com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019d.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal n.º 074, de 25 de julho de 2019.** Regulamenta o programa de disponibilização de calcário agrícola e fertilizante aos produtores rurais, com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019e.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal n.º 075, de 25 de julho de 2019.** Regulamenta o fornecimento dos serviços de máquinas e equipamentos agrícolas e veículos de transporte de carga aos produtores rurais, com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019f.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal n.º 127, de 28 de novembro de 2019.** Regulamenta o programa de disponibilização de tubos de concreto armado aos produtores rurais, com fundamento na lei municipal nº 1.100/2013 e lei municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019g.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto nº 135-A, de 26 de dezembro de 2019.** Regulamenta o programa de incentivo à diversificação agrícola por meio da fruticultura em Presidente Kennedy, com fundamento na Lei nº 1.100/2013 e Lei nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2019h.

PRESIDENTE KENNEDY (Cidade). **Decreto Municipal nº 09, de 21 de janeiro de 2021**. Regulamenta a oferta de serviços de reparos e de manutenção de estradas por meio da disponibilização de saibro no interior das propriedades rurais em Presidente Kennedy, com fundamento na Lei Municipal nº 1.100/2013 e Lei Municipal nº 1.103/2013 e dá outras providências. Poder Executivo: Presidente Kennedy, 2021.

SACHS, I. O desenvolvimento sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, M. D.; BARROS-PLATIAU, A. F. (Orgs.). **Proteção internacional do Meio Ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB, UnB, 2009.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage. Leranig, 2013.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 163-185, 2006.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 40, n.1, p. 7-41, 2010.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, Salvador, 2002. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas. Pdf. Acesso em: 11 maio 2017.

ZANDONADI, F. **Bovinocultura capixaba: leite e carne de qualidade na mesa dos consumidores**. Ações de pesquisa, assistência técnica e extensão rural promovem sustentabilidade à atividade. 2020. Disponível em: <https://www.safraes.com.br/anuario-agro-capixaba/bovinocultura-capixaba-leite-carne-qualidade-na-mesa-dos-consumidores>. Acesso em: 28 dez. 2020.