

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
MESTRADO INSTITUCIONAL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE – FACISA**

**ANDREIA TEIXEIRA COSTA**

**PROGRAMA AGRO LEGAL:** a interação do Ministério Público de Minas Gerais com os Poderes Executivo e Legislativo na constituição de uma política municipal de agricultura familiar

**São Leopoldo/RS  
2023**

**ANDREIA TEIXEIRA COSTA**

**PROGRAMA AGRO LEGAL:** a interação do Ministério Público de Minas Gerais com os Poderes Executivo e Legislativo na constituição de uma política municipal de agricultura familiar

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Orientadora: Dra. Juliane Sant'Ana Bento

**São Leopoldo/RS**

**2023**

C837p

Costa, Andreia Teixeira.

Programa Agro Legal: a interação do Ministério Público de Minas Gerais com os Poderes Executivo e Legislativo na constituição de uma política municipal de agricultura familiar / Andreia Teixeira Costa – 2023.

91 f. : il. color. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, 2023.

“Orientadora: Dra. Juliane Sant’Ana Bento.”

1. Agricultura familiar. 2. Máquinas agrícolas. 3. Minas Gerais. Ministério Público. I. Título.

CDU 631(815.1)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Bibliotecária: Bruna Sant’Anna – CRB 10/2360)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus por me proporcionar a oportunidade de realizar o mestrado. Agradeço ao meu pai, minha mãe e filhas pela paciência e companheirismo, e em especial à professora doutora Juliane Sant'Ana Bento pela dedicação, compartilhamento de experiências, sabedoria e aprendizado, que me proporcionou para vencer mais essa etapa.

## RESUMO

O presente trabalho tratou de compreender as condições de implementação do Programa Agro Legal, que foi instituído pela Lei Municipal n.º 3.092, de 06 de junho de 2017, por meio da atuação do Ministério Público do estado de Minas Gerais (MPMG) através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI específica sobre o artigo 28 da Lei Orgânica Municipal e a partir de uma denúncia publicada em um blog de notícias na internet, que relatou o mau uso e armazenamento de bens públicos. O MPMG procurou explicações junto aos Poderes Executivo e Legislativo sobre a tomada de decisões e a transparência no fornecimento de acesso aos equipamentos e maquinários públicos para pequenos agricultores estabelecidos em assentamentos no município de Unaí/MG. O presente estudo problematizou as razões que levaram o Ministério Público de Minas Gerais à propositura da ADI, e a iniciativa de se constituir o Programa Agro Legal. A pesquisa passou por momento exploratório de levantamento de informações através de entrevistas junto à Secretaria de Agricultura, à Prefeitura de Unaí, A Câmara de Vereadores, Ministério Público de Unaí e ao cidadão responsável pela denúncia que ocorreu no ano 2012. A metodologia utilizada apresenta abordagem qualitativa, tipo exploratório, método dedutivo, uso de fontes primárias e secundárias, a técnica de investigação teórica foi a bibliográfica e a técnica de investigação empírica foi o estudo de caso, o instrumento para a geração de dados foi a entrevista semiestruturada, os sujeitos participantes da pesquisa são ligados à Administração Pública do município de Unaí/MG, além do presidente da Câmara Legislativa, e o Promotor do Ministério Público de Minas Gerais e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Por último, as considerações finais evidenciam que o Programa Agro Legal foi resultado da ingerência do MPMG, como forma de regular o que já estava sendo implementado, com a cessão de maquinários agrícolas e servidores públicos municipais aos agricultores familiares locais, no intuito de tentar sanar o uso indevido dos referidos maquinários em benefício de particulares.

**Palavras-chave:** Programa Agro Legal. Ministério Público. ADI.

## ABSTRAT

The present work tried to understand the conditions for the implementation of the Agro Legal Program, which was instituted by Municipal Law n. a Direct Action of Unconstitutionality – ADU specific to article 28 of the Municipal Organic Law and based on a complaint published on a news blog on the internet, which reported the misuse and storage of public assets. The MPMG sought explanations from the Executive and Legislative Powers about decision-making and transparency in providing access to public equipment and machinery for small farmers established in settlements in the municipality of Unaí/MG. The present study problematized the reasons that led the Public Ministry of Minas Gerais to propose the ADI, and the initiative to constitute the Agro Legal Program. The research went through an exploratory moment of gathering information through interviews with the Department of Agriculture, the City Hall of Unaí, the Chamber of Councillors, the Public Ministry of Unaí and the citizen responsible for the complaint that occurred in 2012. The methodology used presents an approach qualitative, exploratory type, deductive method, use of primary and secondary sources, the theoretical investigation technique was the bibliographic and the empirical investigation technique was the case study, the instrument for data generation was the semi-structured interview, the participating subjects of the research are linked to the Public Administration of the municipality of Unaí/MG, in addition to the President of the Legislative Chamber, and the Prosecutor of the Public Ministry of Minas Gerais and the data were analyzed through content analysis. Finally, the final considerations show that the Agro Legal Program was the result of interference by the MPMG, as a way of regulating what was already being implemented, with the assignment of agricultural machinery and municipal public servants to local family farmers, in order to try to remedy the improper use of said machinery for the benefit of individuals.

Keywords: Agro Legal Program. Public ministry. ADU.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Mecanismos de <i>accountability</i> .....	20
<b>Figura 2</b> - Principais atores atuantes na política pública para a agricultura familiar..	35
<b>Figura 3</b> - Organograma de constituição do Ministério Público brasileiro.....	38

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

<b>Fotografia 1</b> - Ensiladeira e picadeira de capim e cana.....	39
<b>Fotografia 2</b> - Grade aradora.....	39
<b>Fotografia 3</b> - Plantadeira escondida.....	39
<b>Fotografia 4</b> - Lâmina escondida.....	39



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Formação de grupos para definir o agricultor familiar .....	26
<b>Quadro 2</b> – Arenas, atores e ações.....	40

## LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GSC	Gabinete e Secretaria da Câmara
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOMU	Lei Orgânica Municipal de Unaí
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MP	Ministério Público
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agrária

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
2.1 SOCIOLOGIA POLÍTICA DO SISTEMA DE JUSTIÇA .....	15
2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.3 AGRICULTURA FAMILIAR: UMA CATEGORIA SOCIAL NA HISTÓRIA DO BRASIL .....	24
2.4 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À AGRICULTURA FAMILIAR .....	27
2.5 PROGRAMA AGRO LEGAL E O FOMENTO À PRODUÇÃO RURAL FAMILIAR.....	34
2.5.1 Atores envolvidos na constituição do Programa Agro Legal.....	34
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>41</b>
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>44</b>
4.1 A CRIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL E OS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DOS ATORES “AGRICULTORES FAMILIARES” .....	47
4.2 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS E O APOIO POLÍTICO PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG.....	49
4.3 A CONSTITUIÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL EM MEIO AO DEBATE PÚBLICO.....	51
4.4 O ENGAJAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO À AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ-MG.....	52
4.5 PROGRAMA AGRO LEGAL: AVALIAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO FAVORECIMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG.....	53
4.6 O PROGRAMA AGRO LEGAL: CADASTRO, IDENTIFICAÇÃO DE ATORES E CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DO USO DO MAQUINÁRIO AGRÍCOLA.....	54
4.7 O PROGRAMA AGRO LEGAL SOB A PERSPECTIVA DO FUNCIONÁRIO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG.....	57
4.8 O PODER LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG E A IMPLANTAÇÃO E CONTINUIDADE DE PROGRAMA AGRO LEGAL.....	59
4.9 UM BLOG, FOTOGRAFIAS E UM DEBATE PÚBLICO EM TORNO DE MAQUINÁRIOS AGRÍCOLAS ARMAZENADOS NA GARAGEM DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG.....	63

4.10 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A REPORTAGEM SOBRE ABANDONO DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS NA GARAGEM DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG .....	64
4.11 POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG DESTINADAS AOS AGRICULTORES FAMILIARES .....	67
4.12 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL CONTRA OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG .....	68
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>86</b>
<b>ANEXO B - PERGUNTAS ELABORADAS PARA ENTREVISTAS.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é responsável por grande parte da produção de alimentos da cesta básica da população brasileira. Alimentos produzidos, em sua maioria, por pequenos produtores que necessitam de auxílio econômico e financeiro.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, aproximadamente 77% dos estabelecimentos agropecuários foram classificados como de agricultura familiar, sendo responsáveis por 23% do valor da produção, ocupando 80,89 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total. Já segundo o Censo de 2016, trabalhavam na agricultura familiar cerca de 10,1 milhões de pessoas, ou 67% da mão de obra dos estabelecimentos agropecuários do país (IBGE, 2017).

O município de Unaí está localizado no noroeste do estado de Minas Gerais, fazendo divisa com o Estado de Goiás e com o Distrito Federal dispõe de uma grande concentração de produtores agrícolas e muitos vieram migrados de outras regiões do Brasil. Em 2011, o município foi considerado o maior produtor de grãos do Estado de Minas Gerais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Esta pesquisa se apresenta no contexto em que as instituições do sistema de justiça vêm recebendo merecida atenção acadêmica em virtude do protagonismo que têm desempenhado na conjuntura política e social brasileira. Por isso, entender a interação do MPMG com os Poderes Executivo e Legislativo do município de Unaí/MG, na definição da política de agricultura familiar é proposta de investigação inovadora ao mesmo tempo em que é coerente com tradição de pesquisa cada vez mais consolidada na área de estudos sobre a judicialização das políticas públicas.

O problema de pesquisa está ligado a linha de pesquisa 2 do PPGCS/UNISINOS acerca dos “Atores Sociais, Políticas Públicas e Cidadania”, por se tratar de um estudo e análise da atuação do Ministério Público, Poder Executivo e Poder Legislativo, envolvidos na implementação de política pública constituída especificamente para atender a Agricultura Familiar.

Esta pesquisa versa sobre as condições de implementação do Programa Agro Legal, instituído pela Lei Municipal n.º 3.092, de 06 de junho de 2017, por meio da atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), que apresentou a ADI n.º 1.0000.12.113615-4/000 no ano de 2012, referente ao artigo 28 da Lei Orgânica Municipal.

Trata-se aqui de compreender a constituição de política pública intitulada Programa Agro Legal, que visa apoiar o pequeno produtor rural, provendo a disponibilidade em fornecimento de maquinários e pessoal para os serviços destinados ao campo, por meio de uma legislação específica constituída, de competência municipal, para monitorar as ações de incentivo e apoio e a definição para pequenos produtores rurais perante a Lei Orgânica Municipal de Unaí/MG.

A pergunta de pesquisa que orienta esta investigação consistiu em problematizar: Qual a participação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na constituição da Lei que criou o Programa Agro Legal no município de Unaí/MG?

O desenho desta pesquisa adotou como objetivo geral analisar a participação do Ministério Público e de órgãos públicos na regulamentação da lei que permitiu a assistência aos produtores rurais ligados à agricultura familiar através do Programa Agro Legal.

Como objetivos específicos foram levantados os seguintes: a) Descrever no que consiste o Programa Agro Legal, entendido como política pública de apoio à agricultura familiar, originada de denúncia pública e institucionalizada por concertação de iniciativas de órgãos e agentes públicos; b) Compreender a cooperação entre os órgãos públicos na definição e implementação do Programa Agro Legal; c) Identificar os discursos institucionais e a motivação dos atores representantes do Ministério Público de Minas Gerais ao assumirem o papel de promotores da transparência e do controle dos serviços de apoio à agricultura familiar em Unaí/MG; d) Verificar em que medida assentamentos e pequenos agricultores vinculados a grupos políticos com poder nas estruturas públicas municipais de Unaí/MG asseguram com maior facilidade acesso a serviços e maquinário do Programa Agro Legal; e, e) Observar as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura de Unaí no intuito de comparar o antes e depois de 2017, de que modo a institucionalização do Programa Agro Legal provoca mudanças no modo de distribuição e acesso aos equipamentos e maquinários rurais de patrimônio do município.

O papel de intervenção exercido pelo Ministério Público de Minas Gerais através da ADI sobre a Lei Orgânica do município de Unaí/MG, especificamente sobre o artigo 28, da Lei Orgânica Municipal, que em sua redação menciona “particulares” como beneficiários de empréstimo de maquinários agrícolas pertencentes ao poder público, foi decisivo para que o município atendesse aos pequenos agricultores através da constituição da Lei que criou o Programa Agro Legal, definindo quem pode

ser beneficiário no uso do maquinário, promovendo a política pública destinada aos agricultores familiares do município.

A justificativa social para a realização desta investigação consiste em iluminar de que modo políticas públicas locais de suporte à agricultura familiar e pequenas produções rurais, a exemplo do Programa Agro Legal, colaboram no fortalecimento desse setor, incentivam e apoiam o pequeno produtor rural através de políticas públicas instituídas pelos órgãos públicos, sem, contudo, inferir em princípios que norteiam as ações da Administração Pública.

Como contribuição acadêmica para a área de estudos, mencionou sobre a relação entre as instituições do sistema de justiça e os tomadores de decisão política, tratou de compreender a atuação do Ministério Público e o controle dos serviços públicos por meio do apoio à agricultura familiar em uma realidade territorial circunscrita e ainda carente de estudo empírico.

A metodologia utilizada apresenta abordagem qualitativa, tipo exploratório, método dedutivo, uso de fontes primárias e secundárias, a técnica de investigação teórica foi a bibliográfica e a técnica de investigação empírica foi o estudo de caso, o instrumento para a geração de dados foi a entrevista semiestruturada, os sujeitos participantes da pesquisa são ligados à Administração Pública do município de Unaí/MG, além do presidente da Câmara Legislativa, e o Promotor do Ministério Público de Minas Gerais e os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo.

O trabalho está dividido em cinco seções. A primeira seção foi intitulada “Sociologia política do Sistema de Justiça”. A segunda seção aborda a “Implementação de políticas públicas”. A terceira seção trata da “Agricultura familiar: uma categoria social na história do Brasil. A quarta seção abordou as “Principais políticas públicas destinadas à agricultura familiar”. Já a quinta seção destacou o “Programa Agro Legal e o fomento à produção rural familiar” e teve como subseção os “Atores envolvidos na constituição do Programa Agro Legal”.

Em seguida, foram apresentadas a metodologia, a análise e discussão dos resultados, as considerações finais e as referências utilizadas no trabalho.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para compreender a atuação coordenada entre os Poderes Executivo e Legislativo e o Ministério Público de Minas Gerais, se fez necessário revisar teoricamente o papel do Ministério Público e do sistema de justiça, tendo em vista as frequentes intervenções que provocam judicialização das políticas públicas de esferas governamentais. Posteriormente, tratou-se da implementação de políticas públicas no contexto e em destaque ao tema do trabalho, considerando o envolvimento de diversos atores.

Em seguida, apresenta-se um histórico da conceituação da agricultura familiar no Brasil: desenvolvimento, avanços e definição do que é considerado agricultura familiar.

Na sequência, foram tratadas as principais políticas públicas destinadas à agricultura familiar e quando se iniciaram os incentivos com a criação dessas políticas para benefício e auxílio desses agricultores.

Depois, fez-se necessário a apresentação com certos detalhes da Lei do Programa Agro Legal, legislação específica do município de Unaí/MG.

Por fim, tratou-se de apresentar os atores envolvidos no processo de organização, formalização e constituição da lei que envolveu a participação do MPMG, dos Poderes Executivo e Legislativo e do cidadão, na época do candidato a vereador. E a metodologia e análise e discussão de resultados, bem como as considerações finais.

### 2.1 SOCIOLOGIA POLÍTICA DO SISTEMA DE JUSTIÇA

No Brasil, a sociologia do sistema de justiça se constitui a partir da emergência do protagonismo das instituições do sistema de justiça, resultado do desenho pioneiro previsto para esses órgãos na Constituição Federal de 1988 (RIBEIRO; DUARTE, 2018). O “promotor de justiça”, a partir de então denominado o representante local do Ministério Público, passa a encarnar a tarefa institucional de zelar pela sociedade, pleitear a função de defesa dos cidadãos, eventualmente introjetando a missão de resolver as patologias da política nacional (BENTO; ENGELMANN, 2018).

O ativismo judicial atribuído à judicialização de políticas públicas, vem tomando um espaço considerável no campo político, conforme Engelmann (2017). Há grande



evidenciação da judicialização em casos de políticas na área da saúde, onde a busca pelo Judiciário se tornou instrumento de luta a partir de 1996, para garantir distribuição de medicamentos gratuitos pelo Estado. Conforme Oliveira (2019), entre os anos de 1990 a 2000, há ampliação de casos de judicialização, impactando políticas públicas de saúde.

A judicialização de políticas, tem se tornando crescente em vários países, como demonstrado em várias pesquisas e estudos destinados a atuação do poder judiciário, na Espanha, França e Itália intervindo na esfera política. No “ambiente dos *policy maker* (partidos políticos, Poder Legislativo, Poder Executivo), apresenta importante caminho explicativo para o fenômeno do ativismo judicial em suas diferentes formas” (ENGELMANN, 2017, p. 21).

O caso da Itália, de intervenção do Judiciário nos anos 1980, tornou-se ilustrativo a partir de escândalos envolvendo políticos em atos de corrupção, proporcionando investigações por parte de juízes que iniciaram processos criminais com a pretensão de garantir legalidade e integridade à democracia da Itália (BRIQUET, 2019).

No entanto, após a fase da crise, houve a necessidade de separar assuntos ligados à justiça dos assuntos de política para:

[...] assegurar a estabilidade e a confiança das quais o país precisa, [...] recolocar a justiça no seu perímetro natural, para devolver à política a autoridade que deriva do mandato popular e restaurar o equilíbrio das instituições de Estado evitando a propensão dos juízes de se considerarem guardiões da ética coletiva” (BRIQUET, 2019, p. 46).

A frequente atuação do Ministério Público intervém em processos de políticas públicas, com a ampliação da mobilização de instrumentos judiciais, sob a prerrogativa de proteger direitos coletivos. Destes instrumentos, a Ação Civil Pública é caso exemplar, desde sua criação, pela lei federal de 1985, além das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as quais auxiliam na garantia de direitos sociais, e vêm se tornando cada vez mais utilizadas junto ao Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2019).

Os órgãos de classe, sindicatos, políticos, movimentos sociais, se sentem no dever de buscar seus direitos diante do Ministério Público. O Ministério Público pode ser acionado de forma direta e/ou de forma indireta, no sentido de se “auto acionar” na tentativa de suprir “os interesses da sociedade”. O papel do MP é levar até o Poder

Judiciário todas as questões associadas aos direitos e cumprimento de leis favoráveis à sociedade, com intuito de obtenção de resposta às demandas sociais.

Tem atuado nos ramos da esfera federal e estadual, em fiscalização e controle nos Municípios, Estados e Distrito Federal (ARANTES; MOREIRA, 2019).

Na formulação e implementação de políticas públicas introduzidas pelos poderes Executivos e Legislativo, podem surgir falhas que não são supridas na atuação desses poderes, desencadeando processos de judicialização de políticas públicas, e se colocando com agente de cobrança para que tais políticas sejam introduzidas. A judicialização de políticas públicas se formaliza através de órgãos ligados ao Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Judicialização política e social, portanto, significa a crescente utilização do sistema de justiça como protagonista na interferência da atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo, demonstrados através das falhas e/ou omissões na produção de políticas públicas, e na produção de normas legais, para a resolução de conflitos (OLIVEIRA, 2019).

O protagonismo do MP em frequente judicialização de temas e decisões envolvendo políticas públicas tem:

[...] levantado dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira. [...] Segundo essa abordagem, esses atores (MP, PF e DF<sup>1</sup>) agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político democrático (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 98).

A intervenção do MP no processo de judicialização das políticas públicas tem sido questionada no que concerne às regras democráticas, devido a seu protagonismo e sua grande autonomia de atuação, além do favorecimento a uma força abusiva de autoridade sobre as instituições políticas, arrisca-se colocar em xeque a democracia brasileira (AVRITZER; MARONA, 2017).

Contudo, a de se destacar que a intervenção do MP,

[...] deu asas à pretensão das fortalecidas instituições judiciais (do Poder Judiciário e, particularmente, do Ministério Público) de, ao mediar a cidadania, disputar a representação do interesse público, o que, em um

---

<sup>1</sup> Arantes e Moreira (2019) mencionam o desenvolvimento de três instituições do campo da justiça - Ministério Público, Polícia Federal e Defensoria Pública – sob a abordagem teórica do pluralismo estatal, para compreender o atual cenário, marcado pela controversa interferência de instituições de controle na dinâmica política e democrática.

cenário de desvelamento, controle e combate crescentes da corrupção, estabeleceu um quadro de pretorianismo judicial que traz severas máculas à democracia brasileira (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 363).

O papel de moderação do Poder Judiciário após a Constituição de 1988, tem sido ampliado além da função de mediador entre os poderes Executivo e Legislativo, ocorrendo várias intervenções no que concerne à política, causando sérios problemas de legitimidade para a democracia, e atribuindo a suas funções a de fiscal e vigia, enquadrando no mecanismo de contrapeso democrático<sup>2</sup> (ABRANCHES, 2020).

A judicialização das políticas públicas tem proporcionado uma interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Na interação entre o Judiciário e o Executivo há dois fatores, o primeiro é a aproximação – cooperação, passando ambos a monitorar a implementação de políticas públicas<sup>3</sup>, em algumas situações via decisão judicial; e, o segundo o distanciamento – objeção, não cumprimento de decisões, o Executivo busca recursos judiciais para não cumprimento das decisões, pelo menos por um período de tempo (OLIVEIRA, 2019).

Em se tratando da interação entre o Judiciário e o Legislativo, a interação se dá através de dois aspectos: o primeiro a potencialização – visando reforçar o entendimento por meio de aprovação de leis ou emendas constitucionais; e o segundo, o distanciamento – tentativa de anular os efeitos das ações judiciais, tentando aprovar leis ou emendas constitucionais<sup>3</sup> (OLIVEIRA, 2019).

Essa interação entre o Poder Judiciário, e os Poderes Executivo e Legislativo, tem-se desvirtuado, de acordo com a acepção clássica de Montesquieu, que elaborou uma Teoria Sociológica do Governo e da Lei, o Estado deve ser neutro e “encarregado de interpretar o espírito das leis e a vontade do legislador [...] o Poder Judicial aparecia como *bouche de la loi* com um papel politicamente passivo em relação aos Poderes Executivo e Legislativo” (ENGELMANN, 2017, p. 19).

---

<sup>2</sup> Sérgio Abranches, em seu livro intitulado “O tempo dos governantes incidentais” menciona as instituições do governo. Nas páginas 194 a 200, faz relato dos limites da judicialização da política na atualidade.

Em Unai/MG, no dia 15/08/2017, ocorreu uma palestra de apresentação dos projetos foi conduzida pelo promotor de Justiça José Carlos Fernandes Júnior, que é coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público do MPMG, e os prefeitos do Noroeste de MG, para orientar os agentes públicos e ampliar as ações de controle dos atos e da transparência na administração dos recursos públicos.

<sup>3</sup> Criação e aprovação do Programa Agro Legal em Unai/MG, apesar da redação da Lei ter sido realizada pelo poder Executivo teve a participação e a aprovação do poder Legislativo.

O controle exercido pelo MP com frequentes interferências no sistema político brasileiro, atingindo o controle judicial das leis e políticas públicas, interfere em três dimensões: *polity*, na estrutura do sistema político; *policy*, nos produtos ordinários das políticas públicas; e *politics*, na atividade política. Caracteriza, portanto, um cerco à atividade política, elevando a responsabilidade e *accountability* da mesma (ARANTES; MOREIRA, 2019).

A cobrança horizontal e vertical da prestação de contas pelos poderes políticos os obriga justificar suas ações diante dos próprios poderes e também para cidadãos.

A partir dos anos 1980 e 1990, surge então o *accountability*, termo que tem como objetivo, dentro do regime democrático, aumentar a responsabilização dos governantes. Considera-se como uma prestação de contas necessária de quem governa, tanto para a sociedade como para os próprios membros do governo. A ideia é que o titular da coisa pública é o cidadão e não os políticos eleitos.

Essa responsabilidade de prestar contas sugere que “as origens e a sobrevivência independentes do Executivo e Legislativo produzam interesses opostos que motivem a mútua fiscalização e minimizem riscos de tirania da maioria” (FIGUEIREDO, 2001, p. 689).

A *accountability* está relacionada a fatores tais como informações, justificação e punição, podendo ser a *accountability* horizontal e vertical.

*Accountability* horizontal diz respeito à fiscalização e controle entre os poderes públicos, relação horizontal de igualdade e sem hierarquia. A ideia é de “freios e contrapesos”, que vincula entre os órgãos público, e são realizados pelo Tribunais de Contas e/ou Controladorias Gerais fiscalizadoras.

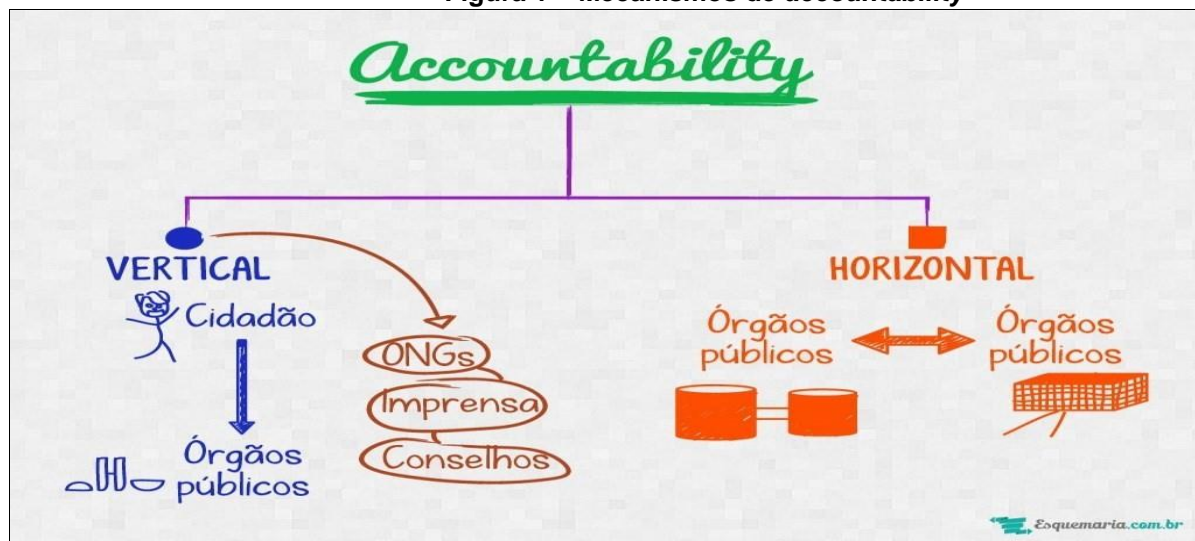
A *accountability* vertical é a fiscalização por parte dos cidadãos e da sociedade, exigida para controlar os políticos e governos através do poder de voto, ação popular e plebiscito, mediante o exercício do controle social.

Observa-se que a interferência judicial na política,

[...] pode se constituir num risco à democracia, na medida em que confere a um poder não-eleito (e, por isso, insuscetível ao controle democrático do voto) a capacidade de alterar um *status quo* produzido por agentes públicos eleitos [...] é imenso o insulamento dessa burocracia dotada de prerrogativas de um poder de Estado, que desfruta de uma autonomia maior do que aquela esperada pelos que teorizaram originalmente sobre os mecanismos de freios e contrapesos do poder estatal” (OLIVEIRA; COUTO, 2016 *apud* OLIVEIRA, 2019, p. 32).

O interesse do Poder Judicial em satisfazer os seus ideais, ao intervir em questões políticas acaba por limitar a atuação do gestor público ao definir sua agenda de governo e de implementação de políticas públicas, principalmente no que concerne a *accountability* (OLIVEIRA, 2019).

Figura 1 – Mecanismos de *accountability*



Fonte: Lima, 2018.

Em relação a *accountability*, seja horizontal ou vertical, o MP alcançou uma dimensão de autonomia funcional, fiscalização e autogoverno. Seus membros gozam de garantias, o que lhes confere o controle de suas ações e difunde a peculiar definição de "independência funcional": no desempenho de suas atividades, os membros do MP estão subordinados apenas "à lei e à própria consciência" (ARANTES, 2007, p. 329).

No que refere a elaboração de políticas públicas destinadas à agricultura familiar, Grisa (2012, p. 35) evidencia que "a elaboração de uma política pública envolve [...] a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada 'referencial de uma política pública', que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações".

Tendo em vista que o Ministério Público exerce papel de protagonista, com afirmação de sua atuação, exerceu influência na criação de uma política pública destinada aos pequenos agricultores do município de Unaí, através da ADI do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal, oferecida pelo Ministério Público, que opera com

interesse que se tenha a política pública de regulamentação de serviços de apoio à agricultura familiar.

## 2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são formuladas para resolver problemas públicos através do Estado em resposta aos questionamentos e necessidades enfrentados pela sociedade. Podem ser entendidas como iniciativa de estabelecimento de diretrizes para intervenção sobre os problemas públicos, não tendo em si uma definição própria que possa ser utilizada como única ou tomada como definitiva. Cada política pressupõe uma variedade de respostas possíveis, que estão inseridas em seus fundamentos (SECCHI, 2010).

É composto de várias fases e processos criados para elaboração e direção dada à criação e desenvolvimento de políticas públicas. Secchi (2010) ainda destaca que não se trata de um modelo padrão, mas que serve de apoio e em algumas situações são empregados e estabelecidos em sete fases.

Segundo Lotta (2019) a identificação do problema se baseia na questão de formação da agenda no aspecto de entender como e por que se torna prioridade para o Estado. A “agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2010, p. 36).

A formulação de políticas públicas é constituída da definição da agenda e das alternativas, sendo tratada na agenda questões e/ou problemas específicos, e as alternativas compreendem a “exploração e o desenho de um plano possível para a ação” (CAPELLA, 2018).

Implementar trata-se da prática do que foi planejado e de como poderá ser executado novos programas. Essa fase da implementação envolve elementos de todas as demais fases do ciclo de políticas públicas. Trata-se de um processo dinâmico e não linear, podendo ocorrer ganhos ou perdas manifestados na execução e participação de atores envolvidos (WU *et al.*, 2014).

A implementação é “o momento em que os planos formulados se tornarão realidade, momento que depende da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal” (LOTTA, 2019).

A fase da implantação é considerada essencial no processo, pois considera que nesse momento a política apresenta e tem seu início. Embora os gestores

demonstrem seu verdadeiro objetivo para a implementação, nessa fase algumas colocações e questões ficam pendentes devido, muitas vezes, apresentarem inconsistências e deixarem a desejar por falta de discernimento dos gestores públicos (WU *et al.*, 2014).

O campo de estudos sobre implementação de políticas públicas tem sua relevância apresentada por Pressman e Wildavsky, no ano de 1973 quando se propuseram a lançar o livro intitulado, “Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland” (*Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*), tendo como foco entender o que acontece entre o momento da formulação e os resultados obtidos pelas políticas públicas (SECCHI, 2010; WU *et al.*, 2014; LOTTA, 2019).

A primeira geração de estudos sobre a implementação era baseada em compreender as decisões tomadas pelos políticos eleitos e propunha visualizar o processo de implementação no modelo chamado, *top-down* (de cima para baixo). Tendo em vista os objetivos prévios e democraticamente propostos, “para encontrar qual camada burocrática teria pervertido os objetivos [...] essas análises se voltavam a encontrar os erros de implementação e corrigi-los” (LOTTA, 2019, p. 15).

A implementação, com uma perspectiva nos formuladores de políticas que tentam controlar os resultados em nível popular, a análise de “cima para baixo” consiste em uma implementação de “correspondência”, com a “articulação entre a política pública pretendida e a dificuldade conceitual e prática de como transmitir essa intenção fielmente para baixo, na linha de comando burocrático” (WU 2014, p.103).

Observa-se que o modelo *top-down* de implementação parte,

[...] de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (SECCHI, 2010, p. 47).

Além do modelo *top-down* de implementação, também há outro chamado *bottom-up*. A abordagem *bottom-up* foca na compreensão da “política como ela é”, sem preocupar-se com a legitimidade e a conformidade. Provinda nos anos 1980, caracterizada como a segunda geração de estudos na Europa, impulsionada pelas

pesquisas organizacionais e da Sociologia, viam os atores envolvidos na implementação como burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) (LOTTA, 2019).

Demonstrando que a tese dos processos decisórios de burocracia “não é uma máquina ou peças de engrenagens, e que compreende como ela se comporta e como tomar decisões é central às análises de políticas públicas” (LOTTA, 2019, p. 16).

Nesse modelo, a forma que a política pública estabelece pela tomada de decisão não é definitiva, podendo ser modificada no dia a dia por parte dos gestores e burocratas (SECCHI, 2010).

O conceito de burocracia de nível de rua foi tratado pelo livro do autor Michael Lipsky intitulado *Street-level bureaucracy*, em que ele conceitua como burocratas funcionários que trabalham diretamente interagindo com usuários/cidadãos que necessitam de atendimento dos serviços públicos interagem. Esses funcionários são responsáveis por serem “pontes” entre o Estado e a sociedade, na entrega de serviços públicos. Podem ser citados como exemplos professores, policiais, agentes de saúde, agentes sanitários, entre outros. Lipsky denomina os burocratas como *policymakers* (fazedores de políticas públicas) em “contraposição a executores de políticas públicas. Os burocratas de nível de rua têm como papel transformar políticas abrangentes em ações práticas de contextos com situações imprevisíveis e recursos escassos” (LOTTA, 2019, p. 23).

Os políticos são atores significativos na fase da implementação, porém quem realmente está a todo tempo ligado aos procedimentos e atividades do dia a dia são os servidores públicos assalariados (WU *et al.*, 2014).

A implementação pode ter falhas que geralmente são a causa do fracasso ou sucesso das políticas públicas.

Têm-se como dificuldades de implementação, problemas e descrições de políticas públicas: barreiras políticas (autorização lenta, franco apoio político, oposição burocrática, fracos incentivos ao implementador); barreiras de competência analítica (missões vagas ou múltiplas, mudanças de prioridades, má concepção, viabilidade desigual); barreiras de capacidade operacional (limitações de fundos, má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede, falta de clareza nos planos operacionais) (WU *et al.*, 2014, p. 110).

A implementação faz parte do processo de avaliação das políticas públicas, caso que está atrelado ao desenvolvimento da política de agricultura familiar. Tendo



como exemplo a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar.

### 2.3 AGRICULTURA FAMILIAR: UMA CATEGORIA SOCIAL NA HISTÓRIA DO BRASIL

A referência à agricultura familiar no Brasil antes da década de 1990 originou-se de outros termos utilizados para qualificar essa categoria social, a qual era intituladas como pequeno produtor rural, produtor de subsistência ou produtor de baixa renda (SCHNEIDER; NIERDELE, 2008).

Discussões referentes à constituição da agricultura familiar vem sendo tomadas por cientistas sociais, antropólogos e políticos, que se debruçam em analisar seu desenvolvimento de acordo com a implementação de políticas públicas instituídas no Brasil, principalmente a partir de 1990 (FOSSÁ; RENK, 2021) como eram compreendidas enquanto agricultura familiar, e o “retrocesso” que vem sendo instituído pela falta, ou mesmo, desmanche das políticas públicas. A partir de meados de 2016, o governo federal institui uma nova diferenciação do que seria a agricultura familiar brasileira.

No campo das Ciências Sociais, nota-se um momento em que a intenção de aprofundar em debates e estudos sobre a Sociologia rural, em que alguns autores se prontificam em debruçar no entendimento da agricultura familiar dentro da esfera social. Pode-se citar, em destaque, a influência de Maria Nazareth Baudel Wanderley na formação de novos pesquisadores. Afrânio Garcia, Leonilde Medeiros, José de Souza Martins e José Eli da Veiga, entre outros como Ricardo Abramovay, no campo do capitalismo agrário são expoentes dessa tradição. Frise-se que há forte predominância no campo de estudos rurais de uma tradição teórica que remete a Marx, pela criação original da teoria social sobre o capitalismo (NAVARRO, 2008).

Destaca-se que, no Brasil, a conexão entre o capital e a renda da terra evitou que,

[...] a questão agrária se constituísse historicamente como um obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo, ao contrário do que imaginavam boa parte dos intérpretes do tema nas décadas de 1950 e 1960. Em vez disso, a questão agrária se apresentou historicamente como questão social, ou seja, relacionada aos problemas sociais gerados pelo desenvolvimento do capitalismo (MARTINS, 2012 *apud* SILVA, 2017, p. 7).

Nas décadas de 1950 e 1960, estudos demonstram que o termo “camponês” foi aderido às ciências sociais na condição de objeto de estudos, principalmente pela antropologia (NAVARRO, 2008). O surgimento do termo camponês para designar novos atores sociais nas referidas décadas, segundo relata Wanderley (2009, p. 33), considera os enfrentamentos pela posse da terra e o crescimento da “industrialização e urbanização, que polarizou a sociedade brasileira na adequação da agricultura com novas exigências do desenvolvimento no país”.

Apesar dos avanços e a modernização no campo, os agentes econômicos, na visão da agricultura familiar, têm outro sentido, diferenciando-se o empresário rural do agricultor familiar. Para os agricultores familiares os valores sociais econômicos e políticos são considerados como modo de vida no cultivo e uso da terra em subsistência para a família e não somente como em lucros econômicos, como na visão dos empresários rurais (MARTINS, 2014).

Assim, destaca-se primeiramente que,

[...] a inexistência de uma estratégia governamental de transformação das regiões rurais por meio de um projeto nacional de desenvolvimento rural ou, mais modestamente, de modernização tecnológica, situação que persistiu até o momento pioneiro de intervenção da ação estatal mais forte e planejada no campo, que foi a política de modernização impulsionada a partir do final da década de 1960, por decisão imperativa dos governos militares daquele período. Foram apenas naqueles anos que os governos viram-se impelidos a desenvolver exercícios de segmentação dos produtores e grupos sociais rurais, identificando-os e nomeando-os e, dessa forma, viabilizando a implantação das políticas governamentais (PEDROSO, 2014, p. 764).

Apesar da iniciação por políticas públicas ter se dado em 1960, destaca-se que a expressão agricultura familiar entrou na agenda nacional na primeira metade dos anos 1990. Anteriormente, tinham as expressões "minifundiários, pequenos produtores, agricultores de subsistência ou, como era corriqueiro na década de 1970, agricultores de baixa renda" (NAVARRO, 2008, p. 92), e também designações como "posseiros, meeiros, minifundistas, caipiras, quilombolas, indígenas, pescadores, etc" (FOSSÁ; RENK, 2021, p. 441).

Sobre o reconhecimento do termo agricultura familiar, Schneider e Cassol (2017, p. 85) destacam que,

[...] o reconhecimento da agricultura familiar se refere a um movimento ou esforço cognitivo e às vezes político-retórico para requalificar e renomear a forma como os camponeses e pequenos produtores eram até então definidos. Mas, por outro lado, trata-se também de atribuir um novo sentido analítico e político, pois a agricultura familiar passa a ser entendida como uma categoria social diversa e heterogênea pelos estudiosos e cientistas e vista pelos gestores governamentais e os atores e organizações sociais pelo seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico.

A ideia de “pequena produção”, a seu turno, provocava incomodo, no sentido de estar sendo tratada como incapacidade, rebaixando a atividade rural de forma preconceituosa. Assim, políticos situados à esquerda, insatisfeitos com essa expressão, na década de 1990, incentivaram o uso da expressão “agricultura familiar” para a nomeação dos pequenos produtores (PEDROSO, 2014).

Com a colaboração dos movimentos sociais do campo, ao longo das décadas anteriores e no início dos anos 1990, especialmente, forjou-se o entendimento daquilo que seria considerado como agricultura familiar brasileira. A realização de um estudo entre FAO/INCRA foi, em linhas gerais, quando se definiram as principais diretrizes desta modalidade de agricultura no país (FARRÓ; RENK, 2021).

A designação de agricultura familiar soou correta, pois a condição produtiva vinculada a “família” constitui uma simpatia social, religiosa, sendo aceita a expressão também pela possibilidade de estabelecer e delimitar melhor o que sejam os pequenos estabelecimentos rurais de pequeno porte econômico, “permitindo que o Estado formulasse políticas específicas destinadas ao conjunto dos agricultores familiares”. Constituiu-se, então, no ano 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), um grande salto para o reconhecimento da Agricultura Familiar no Brasil (PEDROSO, 2014, p.766).

A Lei nº 11.326/2006, propôs uma normatização e definição do que seria considerado como agricultor familiar.

**Quadro 1 – Formação de grupos para definir o agricultor familiar**

Grupo I	Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
Grupo II	Aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
Grupo III	Extrativistas que exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;
Grupo IV	Pescadores que exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;
Grupo V	Povos indígenas que atendam aos requisitos previstos no Art. 3º da referida lei <sup>3</sup> ;
Grupo VI	Povos integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos requisitos previstos no Art. 3º da referida lei <sup>4</sup> ;
Grupo VII	Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
Grupo VIII	Aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede.

**Fonte:** Farró; Renk, 2021.

Em relação ao levantamento do Censo Agropecuário em 2006, realizado pelo IBGE e publicado em 2009, Navarro (2010) traz um entendimento de separação dos produtores rurais brasileiros em dois grupos, sendo denominados como familiares e não familiares. Diante desse censo Mello e Pedroso (2021) fazem uma crítica da verdadeira situação da agricultura familiar no Brasil, quando o censo coloca que esses agricultores são responsáveis por 70% do total de alimentos produzidos no país, e que na realidade atualmente têm-se 20% a 25% do total dos alimentos. Alegam que a maior incidência de produção está nas “mãos” de grandes produtores, principalmente a cultura de feijão.

Outra questão levantada, a migração das famílias, principalmente os jovens, vem ocorrendo pelo fato da pobreza e a falta de infraestrutura no campo, que necessitam sobreviver com rendimentos econômicos baixos e sem uma política pública de interesse no auxílio, advindo que isso não tem ocorrido só no Brasil, mas também em regiões da União Europeia e dos Estados Unidos, onde a diferença apresentada está no contexto das atividades mais subsidiadas e com melhor qualidade, porém não sendo suficientes para aplacar o esvaziamento do campo (MELO; PEDROSO, 2021).

Devido às mudanças de governo, ruptura e desmonte das estruturas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cortes orçamentários e descontinuidade de políticas públicas, a agricultura familiar perdeu espaço e está descentralizada da atenção específica do Estado brasileiro, portanto, surge a necessidade de se ter novos espaços, ações e políticas públicas destinadas à agricultura familiar (FOSSÁ; RENK, 2021).

## 2.4 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS À AGRICULTURA FAMILIAR

No cenário social e político, a constituição de vários programas e projetos de políticas públicas instituídos para incentivar e auxiliar os agricultores familiares têm merecido significativa atenção da pesquisa empírica em Ciências Sociais.

A política pública na área da agricultura familiar entre os anos de 1980 e 1990 quase não existia. O Estado tinha como meta atender, nos poucos incrementos existentes, os agricultores que eram considerados “produtivos”, com investimentos

em novas tecnologias para atividades agrícolas dos médios e grandes produtores de grãos. A agricultura familiar, mantida pelos pequenos produtores, não obtinha investimentos.

Após esse período, “o Estado passou progressivamente a reconhecer política institucional a agricultura familiar, possibilitando a construção de um amplo conjunto de políticas públicas e quadros normativos específicos para a categoria social” (GRISA *et al.*, 2017, p. 14).

A proteção e fomento à agricultura familiar está relacionada à legitimidade que o Estado brasileiro lhe emprestou ao criar, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (SCHNEIDER, 2003).

O Pronaf representa uma política pública,

[...] desenhada especialmente para os agricultores familiares e possui a sua efetivação a partir dos anos 90 devido ao crescente reconhecimento socioeconômico pela sociedade e pelo Estado da importância da agricultura familiar e, também, devido as suas lutas e mobilizações sociais desenvolvidas nesta década (GRISA *et al.*, 2010, p.76).

A agricultura familiar, no que se referem Costa *et al.* (2015), passa a constituir-se como agenda de diversas políticas públicas de desenvolvimento rural, como exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE, instituído pela Lei nº 11.947/09, estabelece que pelo menos 30% (trinta por cento) do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de suas organizações.

Desse modo, percebe-se que os agricultores familiares conseguiram articular espaço de diálogo junto ao Estado para ampliar o exercício da cidadania e o acesso a recursos públicos, até então destinados quase exclusivamente aos grandes produtores (SOUSA, 2019).

As políticas destinadas à agricultura familiar são tão intrínsecas às desenvolvidas para a área rural em geral que com elas se confundem, originando políticas públicas que atendem tanto a agricultura familiar como todo o setor rural (SOUSA, 2015).

A criação de políticas públicas apresentadas pelo governo brasileiro na formação de incentivos, benefícios e auxílio aos pequenos produtores rurais dá-se a partir da constituição de programas, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>4</sup> ligado ao Fundo Nacional Desenvolvimento Escolar (FNDE), que com essa parceria, agregou benefícios ao agricultor familiar e concedeu importância maior à agricultura familiar. Assim, percebe-se que “surgiram uma série de políticas públicas de fortalecimento e apoio destinadas exclusivamente ao segmento da agricultura familiar brasileira” (FARRÓ; RENK, 2021, p. 439).

Através do Decreto n.º 1946 de 28 de junho de 1996, o ex presidente Fernando Henrique Cardoso criou o PRONAF, promovendo o desenvolvimento do setor rural para agricultura familiar e entre vários benefícios, a implementação e financiamento de projetos ao pequeno produtor rural e o auxílio na aquisição de empréstimos e financiamentos, com juros baixos em relação aos que são aplicados aos demais tipos de agricultores.

Em 2006, foi constituída uma legislação específica, a criação da lei para a agricultura familiar, promulgada pela Lei n.º 11.326/2006 (PEDROSO, 2014; FOSSÁ; RENK, 2021). Entendido como um grande avanço normativo, tratou de considerar e reconhecer a modalidade pelo Estado e pela sociedade.

Para ter acesso ao programa, o produtor deveria apresentar a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), emitida pelas instituições e órgãos autorizados pelo governo, para reconhecimento do caráter familiar da propriedade (EMBRAPA, 2014). A emissão do DAP era gratuita. A partir de dezembro de 2021, a DAP está sendo substituída gradativamente pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que está apto a qualificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), proporcionando acesso aos agricultores às políticas públicas do governo federal.

Ainda, a propósito do objetivo principal de fortalecimento da agricultura familiar, convém destacar o artigo 19 da Lei n.º 10.696 de 2003, que se refere ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como uma das ações do Programa Fome Zero.

Destaca-se que o PAA foi criado como,

[...] uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, tendo sido acompanhado ao longo de sua formulação e implementação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e por diferentes organizações da sociedade civil. Sua operacionalização envolve diferentes

---

<sup>4</sup> O Programa de Alimentação Escolar, é um programa de alimentação escolar criado por volta de 1940, que porém somente em 1979 foi dada ao Programa a denominação de PNAE. Em 2009, passou a destinar-se a toda rede pública ligada ao FNDE.

mecanismos de aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Governo Federal, sendo alguns deles executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e outros implementados por meio de convênios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com governos estaduais e municipais (RIBEIRO, 2014, p. 32).

Segundo o Ministério da Cidadania e Conab (2020), por meio desse programa, os órgãos públicos compram os alimentos da agricultura familiar, sem necessidade de licitação, e os destinam à rede socioassistencial, aos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e à rede pública e filantrópica de ensino. De acordo com a existência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), pode-se verificar que,

[...] o PNAE (assim denominado a partir de 1979) é considerado o mais antigo programa federal de alimentação e nutrição no Brasil.[...] Desde sua criação, o PNAE vem passando por diversas transformações que podem ser agrupadas em quatro momentos históricos: i) 1954 a 1971 distribuição de alimentos sob a forma de Campanha Nacional com recursos advindo da ajuda alimentar internacional; ii) 1972 a 1993 conformação de um programa com recursos nacionais e gestão centralizada no governo federal; iii) 1994 a 2002 - descentralização do programa com transferência de recursos e da gestão para os estados e municípios; iv) a partir de 2003 conformação do PNAE como ação estratégica de promoção da SAN<sup>5</sup> (SCHOTTZ, 2017, p. 69).

De acordo com Costa *et al.* (2015) a agricultura familiar passa a ser agenda de diversas políticas públicas de desenvolvimento rural, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Razão disso é a Lei n.º 11.947/09, que estabelece que pelo menos trinta por cento (30%) do repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e suas organizações.

Segundo Ribeiro (2014), o PNAE cria mecanismos para o fortalecimento dos agricultores familiares, a formação de hábitos alimentares saudáveis e o desenvolvimento local dos municípios brasileiros por meio de compras públicas.

A criação de programas e legislação própria para a agricultura familiar concede desenvolvimento econômico, financeiro e de reconhecimento social para famílias que trabalham no campo.

---

<sup>5</sup> O Programa de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi instituído legalmente através da Lei n.º 11.346, de setembro de 2006.

## 2.5 PROGRAMA AGRO LEGAL E O FOMENTO À PRODUÇÃO RURAL FAMILIAR

No município de Unaí/MG, pelo fato de se ter cerca de 23 assentamentos rurais constituídos por aproximadamente 1.340 famílias de pequenos produtores, a administração pública municipal procura fomentar a produção rural familiar por meio da concessão de maquinários destinados à construção de pequenos açudes, abertura de estradas, para facilitar o acesso às propriedades, cultivo da terra, dentre outros. Porém, até o ano de 2017, não existia uma regulamentação que tornasse esse auxílio público uma política transparente.

Por essa razão, eventualmente a concessão de equipamentos e servidores da Prefeitura era entendido pela opinião pública como beneficiamento indevido a determinados produtores e agricultores dos assentamentos, provavelmente indicando distinção de tratamento e facilitação de acesso aos recursos àqueles politicamente mais próximos dos atores políticos locais.

No dia 1 de junho de 2017, foi realizada uma Reunião Ordinária no Plenário da Câmara dos vereadores, sede do Poder Legislativo, sendo aberta à discussão e votação, em turno único, do parecer que dá redação final ao Projeto de Lei n.º 23/2017, de autoria do então Prefeito do Município de Unaí, Sr. José Gomes Branquinho, que institui o programa denominado “Agro Legal”.

Embora o Programa Agro Legal de Unaí tenha outros congêneres de mesmo nome, a exemplo de política pública do estado de São Paulo, esta destina-se a regular a proteção florestal em áreas cultivadas naquele estado. Já o Programa Agro Legal objeto desta dissertação é uma lei concebida exclusivamente para vigência no município de Unaí, no estado de Minas Gerais, tendo por intuito o apoio e beneficiamento ao agricultor familiar dos assentamentos rurais.

A Lei n.º 3092, de 06 de junho de 2017, Unaí/MG, instituiu o Programa Agro Legal, em seu artigo 1º instituiu, incentiva e apoia o pequeno produtor rural em condições orçamentárias, financeiras e operacionais, bem como provê a disponibilidade em fornecimento de máquinas e pessoal para os serviços destinados ao campo, dando ainda outras providências em relação ao planejamento desse apoio. Já no artigo 2º, a lei descreve quais os seus objetivos, tecendo observações sobre a economia do município e no artigo 3º que é em grande parte oriunda da agricultura e do agronegócio. Na sequência normativa, nos demais artigos da referida lei, trata e



dá demais providências quanto aos serviços oferecidos pelos órgãos públicos municipais.

No âmbito do Programa Agro Legal, foi concebida a política pública de competência municipal para monitorar as ações de incentivo e apoio que já estavam sendo executadas em benefício aos pequenos produtores rurais dos assentamentos localizados no interior do município de Unaí, Minas Gerais.

O município tem como principal atividade econômica a agricultura, ligada a grandes e médios produtores do agronegócio, bem como pequenos produtores da agricultura familiar. Para facilitar o desenvolvimento econômico, a prefeitura concede aos agricultores o fornecimento de maquinários para a prática da agricultura e também servidores que manuseiam esses maquinários.

Segundo matéria publicada no site da prefeitura no ano de 2014, foi investido no ano de 2013, a contratação de 2.272 horas de trator por um valor aproximado de R\$ 135 mil reais. Distribuiu-se 28 mil quilos de sementes com um valor aproximado de R\$ 110 mil para os agricultores familiares de assentamentos rurais. Para o ano de 2014, os investimentos seriam em torno de R\$ 3,458 milhões, para aquisição de 17 tratores traçados com grade aradora para serem distribuídos entre as associações e assentamentos de pequenos produtores rurais. Dentre esse montante, o valor de R\$ 663 mil fora licitado para aquisição de pás carregadeiras e sementes para atendimento aos assentados, atribuindo o benefício a projetos para atendimento a agricultura familiar.

Os investimentos realizados na aquisição desses maquinários estavam fundamentados na Lei Orgânica Municipal, capítulo II, em seu artigo 28, como pode ser observado a seguir:

Art. 28. Poderão ser concedidos a particulares, para serviços transitórios, máquinas e operadores da Prefeitura, desde que não haja prejuízo para os trabalhos do Município e o interessado recolha, previamente, a remuneração arbitrada e assine termo de responsabilidade para conservação e devolução dos bens cedidos.

Em 2013, foi declarada a Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da LOMU, “[...] mediante pagamento de remuneração, por violação aos princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública, designadamente os da moralidade e da impessoalidade”. Entendeu-se que na pretensão de ser auxiliar e conceder o maquinário e o servidor público para os agricultores, o artigo não

estabelece aspectos bem discriminados do que seriam esses produtores, se grandes, médios ou pequenos, e como seria fornecido a particulares, motivando a suspeita de violação de princípio constitucional.

A Lei Orgânica Municipal motivou, então, a ADI instaurada pelo Ministério Público, em questionamento aos artigos 13 e 166, inciso VI, ambos da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

"Art.166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

[...] VI - Preservar a moralidade administrativa (TJMG, 2013).

No ano 2017, o poder Executivo para legalizar e efetivar o empréstimo de maquinários e servidores públicos que operam os mesmos, criou o projeto de Lei do Programa Agro Legal, apresentando uma redação de autoria do prefeito municipal junto ao Poder Legislativo do município de Unai/MG para avaliação e aprovação.

A Câmara Municipal, de posse da solicitação para abertura de aprovação do projeto de Lei, designa como presidente da comissão e relator o vereador Eugênio Ferreira para verificar e acompanhar o processo.

Em março de 2017, após a análise do Projeto de Lei n.º 023/2017, o então presidente da comissão encaminha ao prefeito um ofício solicitando que sejam esclarecidos os seguintes questionamentos:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II — declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; e III — ou ainda, declaração de que o conteúdo do Projeto de Lei n.º 55/2016 não gera qualquer despesa para o Poder Executivo neste ano e nos subsequentes. (Ofício n.º 12/SACOM – Câmara Municipal de Unai).

Diante dessa solicitação, em abril de 2017, o prefeito providenciou as mudanças necessárias no projeto e reencaminhou à Câmara, embasando também no artigo 176 da Lei Orgânica Municipal, a criação e estruturação da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que estabelece promover programas e serviços em prol da produção e abastecimento alimentar.

Retornando a Câmara, é sugerido pelo Relator que sejam efetuadas ainda algumas modificações no texto do Projeto de Lei n.º 023/2017, tidas como Emenda 1:

I – conceituar o pequeno produtor nos moldes da Lei Federal n.º 11.428, 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências; II – suprimir a previsão de médios e grandes produtores do texto da proposição e respectivos anexos; III – regulamentar a forma de requerer os benefícios desta proposição; e, IV – regulamentar a obrigatoriedade de publicidade do cronograma de ações.

Em junho do ano de 2017, após ter sido feitas as modificações e as Emendas sugeridas pela Câmara, o prefeito apresentou a redação final do projeto de Lei n.º 023/2017. A Câmara retornou ao prefeito através do ofício n.º 247/GSC de 06/06/2017 com a autorização, aprovação e instituição do Programa Agro Legal para o incentivo e apoio dos pequenos produtores rurais e similares, e através do despacho datado do dia 07/06/2017, pelo presidente da Câmara, que publicou a aprovação da Lei n.º 3.092, de 6 de junho de 2017, determinando o arquivamento do Projeto de Lei n.º 23/2017.

Com a implementação da política pública, o Programa Agro Legal tem atendido os produtores rurais da agricultura familiar, beneficiando 56 comunidades rurais e cerca de 23 assentamentos no município (dado fornecido pela Secretaria da Agricultura, através de uma entrevista exploratória com funcionária pública realizada no dia 27 de maio de 2021). Mas há que ser analisado e revisto o processo de implementação para avaliar se realmente tem sido benéfico aos produtores rurais.

No propósito de implementação do Programa Agro Legal evidencia-se a participação de atores necessários à constituição dessa política.

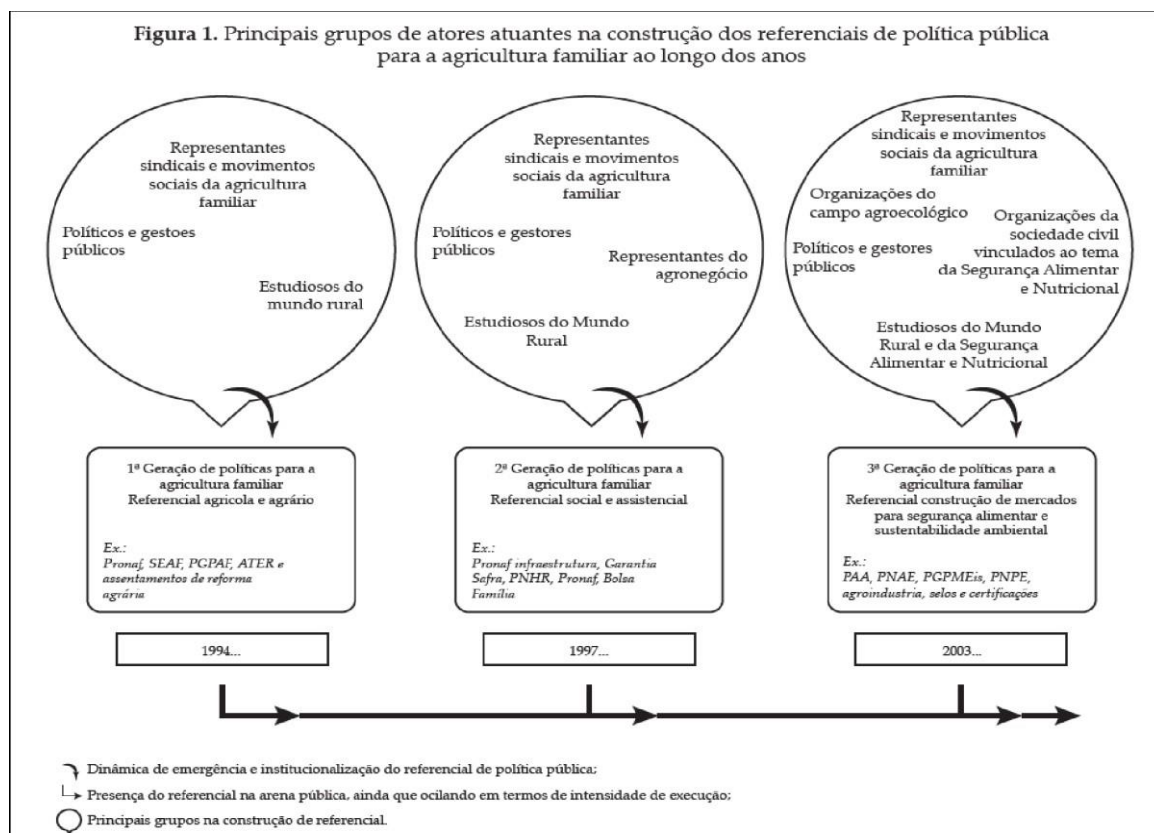
### **2.5.1 Atores envolvidos na constituição do Programa Agro Legal**

Na ciência política são considerados com atores pessoas, grupos ou organizações que participam ou exercem atividades relevantes com capacidades de influenciar, de forma direta ou indireta, as políticas públicas.

“A palavra “ator” é importada das artes cênicas para a ciência política, porque explicita a conotação de interpretação de papéis” (SECCHI, 2013, p. 97).

Na fase da implementação participa uma quantidade considerada de atores, que influenciam e podem ser influenciados, que definem problemas e soluções de políticas públicas.

**Figura 2 - Principais atores atuantes na política pública para a agricultura familiar**



Fonte: Grisa; Schneider, 2014.

Existem diversas categorias de atores sociais atuantes nas políticas de agricultura familiar, que servem para distinguir entre vários tipos de atores e para dividi-los em individuais ou coletivos. Atores individuais são políticos, magistrados, burocratas, formadores de opinião. Já como atores coletivos, considera-se os grupos organizados, organizados a partir de intencionalidade na arena política, exemplos: associações, organizações de classes, partidos políticos, grupos de interesse, movimentos sociais (SECCHI, 2013).

Os níveis de governo federal, estadual e municipal estão diretamente envolvidos na implementação de uma política pública, e normalmente tem um interesse próprio, que para atingir seus objetivos, muitas das vezes, se unem com outros membros da comunidade política, sendo denominados de “grupos-alvo, ou seja, grupos cujo comportamento se espera ou pretende alterar por ação do governo,

em particular, desempenham um papel direto e indireto no processo de implementação” (WU *et al.*, 2014, p. 101).

Para Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985, p. 3), “[...] um interesse repentino no Estado foi observado nas Ciências Sociais Comparativas na última década” procuravam enfatizar a autonomia do Estado e seu papel na condução dos processos de industrialização tardia.

Essa capacidade permitia ao Estado reafirmar objetivos próprios e não ser apenas um mero instrumento da burguesia (como enfatizado por marxistas) ou de grupos de interesses específicos (conforme atribuído por autores pluralistas) (GRISA *et al.*, 2017).

De acordo com Oliveira *et al.* (2020, p. 183) o Ministério Público, ator considerado independente das esferas governamentais, vale-se da ação “fiscalizadora e protetora” de diversos tipos de direitos coletivos, garantindo maior acesso dos cidadãos à justiça, porém utilizando-se do poder de escolher em aceitar representar ou não, a proteção de determinados interesses da sociedade “o Ministério Público interfere no processo decisório, de formulação, de implementação e até de avaliação das políticas públicas”.

Nessa perspectiva do processo de implementação de políticas públicas e dos atores envolvidos, relata-se sobre a implementação de uma política pública específica no município de Unaí/MG. O Ministério Público é um órgão atuante em questões ligados à interesses da sociedade com a prerrogativa de estabelecer a ordem e os direitos. Porém, nota-se que existe interesses próprios, como a autoafirmação e protagonismo.

A instituição teve origem na França, no século XIV, “quando funcionários reais tiveram prerrogativa para agir em nome da monarquia e na acusação de criminosos comuns” (PAULA, 2010, apud RIBEIRO, 2017, p. 52).

A constituição do MP, inicialmente, como observado, foi de acusação criminal, mas com o passar do tempo teve outras designações para assegurar o direito e os interesses comuns em outras esferas do direito, já que ele tem sido,

[...] o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial (ARANTES, 1999, p. 83).

A Constituição brasileira de 1988 separou o Ministério Público das demais áreas públicas, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo por isso nomeado como “quarto poder”. A este órgão foram concedidas atribuições em diversas áreas, tais como: eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões (LEMGRUBER *et al.*, 2016, p. 6). Pode-se considerar a atuação do Ministério Público na defesa de direitos coletivos e difusos, conforme expõe Figueiredo (2001) que atribui ao Congresso Nacional a constituição de regras para regulamentar a ação cível pública do Ministério Público.

O MP em 20 anos, passou da condição de ser um órgão ligado ao Poder Executivo para se tornar um órgão independente, abandonando a defesa dos interesses do Estado para ser atuante como defensor público dos interesses da sociedade (ARANTES, 2002).

Alguns acontecimentos marcaram e demonstraram a confiança na atuação do Ministério Público como órgão fiscalizador e “defensor da ordem e moralidade”. No ano de 2013, foi levantada a questão de limitar o poder do MP, através da proposta de Emenda Constitucional 37/2011. A iniciativa foi derrotada na Câmara dos Deputados, que votou contra a Emenda, afirmando a natureza e a neutralidade do Ministério Público (LEMGRUBER *et al.*, 2016).

O Ministério Público tem seus atos disciplinados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O CNMP foi constituído em 2004, com objetivo na fiscalização administrativa, financeira e disciplinar de seus membros, e missão de fortalecer, melhorar e aprimorar o Ministério Público brasileiro em sua autonomia e unidade, para uma atuação responsável e socialmente efetiva (PANSIERI, 2017). Em relação a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, Kerche (2018, p. 574) relata que o “Ministério Público não é inerte, sendo os promotores os atores privilegiados para provocar os juízes, por poderem escolher as matérias que serão judicializadas. Esse papel de selecionar e priorizar é típico da atividade executiva”.

O Ministério Público tem total independência das esferas Executiva, Legislativa e Judiciária, caracterizando-se pela autonomia de atuação dos promotores e procuradores nos processos administrativos ou judiciários. Assim, exerce uma função discricionária, ou seja, atua sobre as políticas públicas através de “escolhas” e sem, contudo, valer-se de transparência no fornecimento dessas informações sobre

prioridades de atuação. Pode-se afirmar, portanto, que a prestação de contas do órgão é incipiente, na medida em que se caracteriza por baixa *accountability* (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Na atuação sobre questões políticas, adota-se o tom de moralização da política, onde o MP comporta-se como “empreendedor jurídico, agente das transformações operadas em nível estrutural pelas mudanças de ordem global [...] e pelas reformas institucionais” (ALMEIDA, 2018, p. 93).

Questões ligadas à corrupção, a partir da visão sobre a atuação do MP em diversos casos envolvidos em políticas públicas, considera como protagonistas judiciais os promotores e procuradores atuantes desse órgão que se apresenta como “defensor da ordem e moral” (LEMGRUBER *et al.*, 2016). Nem todos os processos administrativos e judiciais são “discricionários” (OLIVEIRA *et al.*, 2020) na ampla atuação do Ministério Público.

O Ministério Público brasileiro é composto pelos Ministérios Públicos Estaduais, que tem atuação nos Estados e pelo Ministério Público da União que tem uma atuação maior, compreendendo: o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

**Figura 3 - Organograma de constituição do Ministério Público brasileiro**



**Fonte:** Ministério Público Federal.

Todos atuam como fiscais da lei, e também preventiva e extrajudicialmente, não fazendo parte dos três poderes e com independência garantida pela Constituição Federal. Exercer representação, alegadamente mediante neutralidade em relação a questões de interesse da sociedade, faz com que o órgão atue por meio de promotores, com a função de levar ao conhecimento de juízes as matérias que são judicializadas (KERCHE, 2018).

No caso empírico observado nessa dissertação, o Ministério Público de Minas Gerais foi instado à manifestação por uma denúncia feita por um cidadão, que em 2012 era candidato a vereador. Um blog publicou uma matéria denunciando a situação de maquinários agrícolas abandonados e em processo de deterioração pela ação do tempo, com apresentação de fotografias ilustrativas do descaso. Ao final da matéria, o ator da denúncia solicita atenção especial dos vereadores e do Ministério Público (MELO, 2012).

**Fotografia 1 - Ensiladeira e picadeira**



**Fotografia 2 - Grade aradora capim e cana**



**Fotografia 3 - Plantadeira Escondida**



**Fotografia 4 - Lâmina escondida**



**Fonte:** Melo, 2012.

A denúncia chegou ao Ministério Público, que constatou a situação apresentada e baseado nos fatos verificou a ação da Prefeitura Municipal de Unaí, que realizava apoio aos produtores rurais sem um acompanhamento e controle. Firmada na Lei Orgânica Municipal, o instrumento normativo não apresentava de forma clara e específica como se daria e para quem poderia ser cedido tal apoio.

Bento *et al.* (2017), mencionando sobre certa mobilização do publicismo dentro de uma perspectiva interna do Direito, destacam que “o investimento de determinados agentes da elite na *mise em forme* das instituições e das práticas em cada regime



político ajuda a entender o estado das batalhas e dos campos sociais em concorrência”.

Faz-se necessário observar que,

O administrador não é o senhor dos bens que administra, cabendo-lhe tão somente praticar os atos de gestão que beneficiem o verdadeiro titular: o povo [...] evitar que a corrupção se generalize e se torne sistêmica é dever de todos, o que importará na preservação de todas as instituições dotadas de poder decisório e evitará que utilizem este poder de forma discricionária em favor de determinados grupos e em detrimento do interesse público (GARCIA; ALVES, 2013, *apud* BENTO *et al.*, 2017, p.11).

O clientelismo do sistema político brasileiro tem seu marco desde o século XIX, momento em que se impunha os votos aos camponeses e trabalhadores rurais sobre o dever e proteção do Estado, envolvendo atores políticos e caracterizando uma moeda política ligada ao voto, como uma oferta de benefícios materiais que implica em uma condição de débito a ser cobrado (SABOURIN, 2020).

De forma a visualizar as interações dos atores envolvidos no caso estudado, apresenta-se o Quadro 2.

**Quadro 2 – Arenas, atores e ações**

<b>ARENAS</b>	<b>ATORES</b>	<b>AÇÕES</b>
Cidadão / Ex-candidato a vereador	Pessoa Física	Publicação em blog como denúncia da má administração pública na conservação de maquinários agrícolas.
MPMG	Promotor	Ação Direta de Inconstitucionalidade do art. 28 da Lei Orgânica do Município de Unaí/MG.
Poder Executivo	Prefeitura Municipal de Unaí/MG, representada pelo prefeito no mandato 2017 a 2020; e secretários da Secretaria da Agricultura Municipal	Responsável pela redação e elaboração da Lei do Programa Agro Legal.
Poder Legislativo	Câmara Municipal, com representação de alguns vereadores	Aprovação após solicitação de Emendas ao Projeto de Lei do Programa Agro Legal.

**Fonte:** Autoria própria, 2023.

No que se refere à ação de apoio aos pequenos agricultores, verifica-se que a disputa tem embates prolongados envolvendo o MP e representantes dos poderes eleitos no município de Unaí/MG.

### **3 METODOLOGIA**

O presente estudo buscou analisar a participação do Ministério Público e dos órgãos públicos na regulamentação da Lei Ordinária Municipal 3092, de 06 de junho de 2017 – Programa Agro Legal em Unaí/MG, que permitiu a assistência aos produtores rurais ligados à agricultura familiar através do Programa Agro Legal, e como se dá a prestação de serviços pelos órgãos públicos aos pequenos produtores.

A presente pesquisa teve como problemática: Qual a participação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na constituição da Lei que criou o Programa Agro Legal no município de Unaí/MG? E para que ela e todos os objetivos do trabalho fossem respondidos foi necessária a descrição da metodologia usada.

De acordo com Richardson (2015) a característica da metodologia é a utilização de uma gama mais ampla de métodos, incluindo fases de pesquisa mais específicas, com o objetivo de explicar os fenômenos mais abstratos e, dessa forma, ser mais restrita. Sendo assim, o método que o pesquisador irá utilizar dependerá do objeto de pesquisa e incluirá várias etapas que requerem planejamento e execução cuidadosos para o sucesso do trabalho.

O estudo foi realizado através da abordagem qualitativa e tipo exploratório. De acordo com Alonso (2016, p. 12) o “[...] conjunto de técnicas qualitativas muito utilizado nas ciências sociais consiste em acessar informações por meio da reconstrução das experiências dos indivíduos, seja a partir de seus próprios relatos, seja por outros meios”.

A pesquisa realizada adotou como método o estudo qualitativo, tendo como objeto as políticas públicas desenhadas com intuito de atender, não somente aos agricultores da agricultura familiar, mas em especial uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) instituída pelo procurador do Ministério Público, que analisou a Lei Orgânica Municipal do município de Unaí/MG, tornando inconstitucional o artigo 28 da referida lei por vários motivos, entre eles que não estabelece de fato e de direito quem seriam os produtores rurais destinatários do benefício oferecido pelo poder Executivo em liberar maquinários agrícolas para favorecer os mesmos. Diante

da percepção da irregularidade, o poder Executivo criou a Lei Orgânica Municipal 3092, de 06 de junho de 2017 intitulada Programa Agro Legal.

O tipo exploratório é tido como mais flexível no que se refere ao seu planejamento, visto que leva em consideração variados pontos relativos ao assunto estudado (GIL, 2008). A pesquisa exploratória foi utilizada em razão de que ela tem a finalidade de tornar o problema mais nítido.

O método utilizado foi o dedutivo. Segundo Marconi e Lakatos (2017) no que se refere ao método dedutivo se a premissa estiver correta e a forma estiver correta, a conclusão será correta. Entende-se, portanto, que foi usado o método dedutivo, o qual parte de uma ideia geral para uma ideia única ou particular.

No presente estudo foram empregadas as fontes primária e secundária. De acordo com Trainotti Filho e Trainotti (2018) a fonte primária caracteriza-se como algo escrito pelo próprio pesquisador mediante as descobertas feitas e a necessidade de compartilhá-las com o mundo, sendo assim, obras originais. Enquanto, a fonte secundária é descrita como elementos que são derivados de uma obra primária, isto é, trabalhos que já foram publicados.

Assim, ressalta-se que a fonte secundária foi usada para a elaboração do referencial teórico com o objetivo de justificar os resultados encontrados na pesquisa empírica e a fonte primária foi utilizada na fase da pesquisa empírica.

A técnica de investigação teórica utilizada no decorrer do trabalho foi a bibliográfica. Para Marconi e Lakatos (2017) a pesquisa bibliográfica é o primeiro passo dado no que se refere à pesquisa científica, pois irá oferecer embasamento para o pesquisador sobre determinado assunto em obras que já foram publicadas, como revistas, livros, leis, publicações de jornais, entre outras opções.

Mas, para isso, é de suma importância conforme elucidam Prodanov e Freitas (2013) se atentar à veracidade dos materiais disponíveis de forma eletrônica, de modo a evitar as prováveis contradições e inconsistências que tal obra possa vir a apresentar.

A técnica de investigação empírica utilizada no presente estudo foi a técnica de estudo de caso por meio de entrevistas semiestruturadas. Vieira (2010) conceitua o estudo de caso como uma pesquisa qualitativa que parte de dois princípios básicos, um levantamento geral das condições e outro levantamento referente às realidades específicas apresentadas ao pesquisador. Assim, o estudo de caso parte da análise e não a partir de teorias.

Considerando o pensamento de Prodanov e Freitas (2013) o estudo de caso baseia-se na coleta e análise de informações seja de um indivíduo, grupo, família ou comunidade. Nesse caso, é possível ter um ou mais objetos de estudo.

Segundo Boni e Quaresma (2005, p. 72) tem-se várias formas de entrevista, as mais utilizadas “são: a entrevista estruturada, semiestruturada, aberta, entrevistas com grupos focais, história de vida, e a entrevista projetiva”.

Para Alonso (2016, p. 13) as entrevistas têm como objetivo relatar “valores, opiniões, sentimentos e experiências” para que se possa entender as diversas situações. As entrevistas estão situadas entre os questionários estruturados, apresentados aos entrevistados através de questões fechadas, seja de múltiplas escolhas e/ou abertas, e os depoimentos, que permitem aos entrevistados uma liberdade de se expressar/falar.

O emprego da entrevista semiestruturada, é a que se considera mais vantajosa para obtenção de dados relacionados a pesquisa, pois combinam-se questões abertas e fechadas, dando maior flexibilidade para o entrevistado estar fazendo considerações e relatando com maior liberdade as respostas das perguntas efetuadas pelo entrevistador. Considerando que a possibilidade da utilização de recursos como gravador de voz, que permite a captação de todos os detalhes respondidos (BONI; QUARESMA, 2005).

Segundo Lima (2016, p. 29), “na pesquisa qualitativa, a fala dos indivíduos se torna o principal registro do dado”. Para a entrevista, é necessário que o entrevistador tenha uma clareza nas perguntas ao entrevistado, para que não dificulte ou cause algum desconforto, e que já tenha um certo conhecimento de quem sejam os entrevistados. “A arte do entrevistador consiste em criar uma situação em que as respostas do informante sejam fidedignas e válidas” (SELLTIZ, 1987 *apud* BONI; QUARESMA, 2005, p. 76)

Neste trabalho ocorreu a aplicação de entrevistas semiestruturadas para a geração de dados junto aos sujeitos envolvidos na pesquisa, sendo eles ligados à Administração Pública do município de Unai/MG, além do presidente da Câmara Legislativa, e o Promotor do Ministério Público de Minas Gerais. O período do caso em análise tem o debate iniciado no ano de 2012.

Para a entrevista, foram propostas perguntas claras e objetivas, de modo que não provocasse o constrangimento dos entrevistados. De acordo com Lima (2016), o

entrevistado não pode se sentir constrangido ao responder as perguntas. Os questionamentos devem conter uma sequência, passando a ideia de uma conversa ao entrevistado e devem ainda ser pertinentes, atendendo ao perfil de cada entrevistado.

As respostas dadas pelos entrevistados foram transcritas e analisadas atendendo ao problema de pesquisa, aos objetivos geral e específicos, tendo como amparo a revisão da literatura e a contextualização empírica.

A análise de dados foi realizada por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 2016). Ressalta-se que a análise e interpretação dos dados se apoiaram em procedimentos de ordem qualitativos.

Segundo Bardin (2016) a análise de conteúdo é uma técnica metodológica aplicada em diversos discursos de comunicação. Nessa análise, o pesquisador busca compreender as características, estruturas ou modelos que estão por trás dos fragmentos de mensagens tornados em consideração.

Bardin (2016) aponta que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados - a inferência e a interpretação.

A primeira fase, a pré-análise, pode ser identificada como uma fase de organização, com procedimentos bem definidos, embora flexíveis, representa a leitura flutuante, é o primeiro contato com os textos, apreendendo o conteúdo de modo genérico, sem grandes preocupações técnicas. Inicia-se o trabalho escolhendo os documentos a serem analisados. Na segunda fase, ou fase de exploração do material, são escolhidas as unidades de codificação. A terceira fase do processo de análise do conteúdo é denominada tratamento dos resultados – a inferência e interpretação (BARDIN, 2016).

É importante que durante a análise mantenha-se o foco no referencial teórico relativo à investigação, o qual é responsável por dar embasamento à pesquisa empírica realizada.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No intuito de elucidar a questão que motiva o presente trabalho e analisar os resultados obtidos no estudo da formulação e aprovação do Projeto de Lei

denominado Programa Agro Legal, que beneficia os agricultores familiares do município de Unaí/MG, foram realizadas entrevistas presenciais organizadas a partir de perguntas semiestruturadas com 7 (sete) atores envolvidos direta ou indiretamente no processo de criação e implementação da referida lei. São eles: o representante do Poder Executivo; o Secretário de Agricultura do município à época de constituição da lei; o atual Secretário de Agricultura; funcionário público que está lotado há mais de 15 anos na Secretaria da Agricultura; o representante do Poder Legislativo, sendo ele o vereador que atuou como um dos relatores para tramitação e aprovação da lei; o cidadão autor do blog denunciante das irregularidades em relação aos maquinários agrícolas; e por fim o promotor do Ministério Público destinado pela instituição para responder pelo caso.

O Prefeito do município de Unaí/MG encontra-se no seu segundo mandato. Deu início à primeira gestão no ano de 2017, quando seu gabinete desenvolveu a redação do texto, posteriormente aprovado na Câmara Legislativa de Unaí, que se tornou a lei conhecida como Programa Agro Legal. O aceite ocorreu em outubro/2022, agendando-se a reunião para o dia 19. O encontro para o registro da entrevista se deu no gabinete do Prefeito na sede da Prefeitura Municipal de Unaí/MG.

Foi entrevistado o secretário da Agricultura do município de Unaí/MG lotado no ano de 2017, quando foi instituído a lei do Programa Agro Legal, procurando identificar como foi realizado o planejamento na execução dos serviços prestados aos agricultores familiares. O aceite ocorreu em outubro/2022, agendando-se a reunião para o dia 27. O encontro para o registro da entrevista se deu na Faculdade de Ciências e Tecnologia de Unaí – FACTU, no município de Unaí/MG.

A entrevista com Secretário da Agricultura do município de Unaí/MG procurou identificar se o Programa Agro Legal está em execução, realizando controle e planejamento no fornecimento dos serviços prestados aos agricultores familiares. O aceite ocorreu em novembro/2022, agendando-se a reunião para o dia 01, e o encontro para o registro da entrevista se deu na sede da Secretaria Municipal de Agricultura de Unaí/MG. Na sequência da entrevista realizada com o secretário e o funcionário, fez-se necessário a realização de algumas perguntas direcionadas ao funcionário para que a pesquisa se complementasse, realizando três perguntas direcionadas somente a ele, pois vale ressaltar que o funcionário participou de todos os fatos ocorridos anterior a constituição da lei e posterior, pois está lotada na Secretaria da Agricultura Municipal desde meados do ano de 2007. O aceite ocorreu

em novembro/2022, agendando-se a reunião para o dia 01. O encontro para o registro da entrevista se deu na sede da Secretaria Municipal de Agricultura de Unaí/MG.

Entrevistado o vereador que, na época da aprovação da Lei do Programa Agro Legal, esteve à frente da comissão de avaliação para aprovação da lei. O aceite ocorreu em outubro/2022, agendando-se a reunião para o dia 20, o encontro para o registro da entrevista se deu na sede da Câmara Municipal de Unaí/MG.

Para que o Programa Agro Legal viesse a se tornar uma lei que favorece aos agricultores familiares no município de Unaí/MG, anteriormente, em 2012, houve uma matéria publicada em um blog de notícias na internet de autoria de um cidadão unaiense que à época se tornou candidato a vereador, porém não chegou a ser eleito, e posteriormente fez a denúncia no Ministério Público de Minas Gerais, no município e na ouvidoria na capital Belo Horizonte. O aceite ocorreu em outubro/2022, agendando-se a reunião para o dia 23, e o encontro para o registro da entrevista se deu na residência do entrevistado e a sequência de perguntas e respostas cidadão foi registrada e transcrita pela autora desta dissertação.

O encontro para o registro da entrevista com o promotor do Ministério Público do município de Unaí/MG, se deu na sede do Ministério Público em Unaí/MG. O aceite ocorreu em janeiro/2023, agendando-se a reunião para o dia 27. Por esses marcadores de pertinência temática foram propostas as realizações das entrevistas.

As entrevistas foram categorizadas, a seguir, apresentam-se as análises dos dados que seguem a seguinte ordem de categorização:

**A) Entrevista com o representante do Poder Executivo:** (4.1) A criação da legislação do Programa Agro Legal e os critérios para a definição dos atores “agricultores familiares”; (4.2) As dificuldades enfrentadas e o apoio político para a implantação do programa agro legal no município de Unaí/MG.

**B) Entrevista com o secretário da Secretaria da Agricultura do município da época de constituição da lei, no ano de 2017:** (4.3) A constituição e implantação do Programa Agro Legal em meio ao debate público; (4.4) O engajamento do ministério público em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica do município de Unaí/MG; (4.5) Programa Agro Legal: avaliação sob a perspectiva do favorecimento à agricultura familiar no município de Unaí/MG.

**C) Entrevista com o atual Secretário e funcionária da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG:** (4.6) O Programa Agro Legal: cadastro, identificação de atores e controle e acompanhamento do uso do maquinário agrícola.

**D) Entrevista individual com a secretária:** (4.7) O Programa Agro Legal sob a perspectiva da secretária.

**E) Entrevista com o representante do Poder Legislativo:** (4.8) O poder legislativo no município de Unaí/MG e a implantação e continuidade do Programa Agro Legal.

**F) Entrevista com o cidadão, professor, sociólogo, militante e que atuou em sindicatos de classes e era responsável por reportagem de denúncia em um blog de notícias e também junto ao Ministério Público de Minas Gerais:** (4.9) Um blog, fotografias e um debate público em torno de maquinários agrícolas armazenados na garagem da secretaria da agricultura do município de Unaí/MG; (4.10) O Ministério Público e a reportagem sobre abandono de máquinas agrícolas na garagem da secretaria da agricultura do município de Unaí/MG; (4.11) Políticas Públicas instituídas no município de Unaí/MG destinadas aos agricultores familiares.

**G) Entrevista com o promotor local do Ministério Público de Minas Gerais, no município de Unaí/MG, o qual relatou sobre os acontecimentos que promoveu a Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal:** (4.12) Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica municipal contra os poderes executivo e legislativo do município de Unaí/MG.

#### 4.1 A CRIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL E OS CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DOS ATORES “AGRICULTORES FAMILIARES”

A presente categoria aborda a criação da legislação destinada ao Programa Agro Legal no município de Unaí/MG, bem como dos critérios para a definição dos atores denominados “agricultores familiares”.

Ela é constituída pelas perguntas 1 e 4 que compõem o roteiro de entrevista realizada com o representante do Poder Executivo. A seguir, apresenta-se a pergunta 1 seguida de sua análise e discussão.

A pergunta 1: O que motivou o gabinete do senhor a redigir a legislação do Programa Agro Legal?

**Representante do Poder Executivo:** O nosso município é essencialmente agropecuário, nós temos uma agropecuária muito destacada, nós somos o maior produtor agropecuário do estado de Minas Gerais. O nosso município tem outra característica que é o tamanho dele: nós temos 8.447 Km<sup>2</sup> de extensão territorial. O que é que é isso, é muito, é pouco? É 39% do estado do Sergipe no tamanho, é aí nesse município nosso aqui, privilégio de estar a 160 km de Brasília. Nós temos a agricultura de alta tecnologia, os grandes produtores mesmo, aqueles que produzem muito, tudo que se falar em



tecnologia da produção de grãos que tem no mundo tem aqui, mas nós temos na outra ponta a agricultura familiar. [...] Com esse Programa aí hoje eu posso, nós podemos fazer, aí nós vamos dar legalidade, e para dar legalidade, nós fazemos um termo de parceria. É feito um termo de parceria onde o produtor, por exemplo, ele se compromete a dar alimentação para o patroleiro, para o caminhoneiro, ele se compromete a dar tantos litros de óleo diesel, que vai gastar lá, então a prefeitura entra com a máquina, entra com o operador da máquina e entra com o combustível também, mas o produtor paga uma parte. Então quando estabelece essa parceria pra algum benefício que vai fazer dentro da propriedade, aí é agricultura familiar porque o grande não precisa disso, mas o pequeno precisa e aqui nós temos muito, muito mesmo. Então esse Programa ele veio mais pra isso, é um incentivo, é pra direcionar mesmo e pra regulamentar. Mas também pra tirar a corda do pescoço do prefeito, porque se não amanhã o gestor é que vai pagar o pato por isso por que acontece a ilegalidade lá, beneficia um mais do que o outro tal e a sobra, o Ministério Público não quer saber, chegou lá à denúncia ele vai apurar, mais ou menos em função disso surgiu o Programa, é mais ou menos por aí.

Considerando as políticas públicas que são formuladas para resolução da necessidade do Estado em atender a sociedade, aqui no caso, representada pelos agricultores familiares, apresenta-se a formação de agenda, no aspecto de identificação do problema. Por isso, entender como e por que uma política se torna prioridade para o Estado (LOTTA, 2019), cuja formulação constitui-se na agenda pública para a “exploração e o desenho de um plano possível para a ação” (CAPELLA, 2018)

Lotta (2019, p. 18) ainda especifica que a formulação e a implementação são “processos decisórios contínuos” que passam por atores distintos e que se chama de cadeia decisória.

Tem-se, a seguir, a pergunta 4 seguida de sua análise e discussão.

Pergunta 4: Qual critério utilizado para identificar quem são os agricultores familiares que são atendidos pelo Programa Agro Legal?

**Representante do Poder Executivo:** Tem um fator muito importante aí que é você não trabalhar isoladamente, você não trabalhar nem com sr. “João” nem com sr. “Manoel”, você trabalhar com a Associação. Praticamente toda comunidade tem sua associação. Através daquela associação a gente faz termos de parceria para entregar máquinas, por exemplo plantadeira, colheitadeira, máquina para distribuir calcário, trator para fazer a aração... São várias comunidades que tem trator da prefeitura, que está cedido lá, então tem tudo isso, e aí não é feito com o CPF do produtor é feito com o CNPJ da Associação [...], estabelece com a Associação que preenche a pontuação, feito democraticamente, por edital, e tipo um processo de licitação, é um processo legal, escolhe com base nisso, [...] não se entrega um trator para uma pessoa física, para um CPF, a gente entrega para a Associação, e a Associação tem que estar legal, arrumadinha, documentação certinha, porque se não, nós não podemos entregar, temos um controle interno que cuida disso, e tudo com critério, não é como o prefeito quer, o vereador quer, não é, é feito um processo, e esse processo acontece.

Foi desenvolvido um Conselho rural ligado à Agricultura Familiar, esse conselho é nomeado pelo Executivo que dá posse, quando eu cheguei aqui já existia esse Conselho, porém esse Conselho era muito político, agia só politicamente, eu cheguei e era eu que dava as cartas ali e eu suspendi. Aí deu o Ministério Público, e tudo mais, e a coisa evoluiu e esse Conselho hoje está funcionando novamente, mas está funcionando sem

interferências políticas, ele é para orientar os pequenos produtores, em tudo isso que nós falamos, inclusive nessa comercialização de produtos deles. Nós temos, por lei, que gastar no mínimo 30% da merenda escolar nós temos que adquirir da Agricultura Familiar, e temos problemas sérios com isso porque nem sempre a agricultura familiar está preparada para fornecer, ela não tem continuidade, chega uma época que eles tem banana, mas tem uma época que não tem, entendeu, aí cria problema, assim, [...] a gente tem procurado, tem uma cooperativa aí que tem mexido, a gente vai se ajustando, o Conselho ajuda muito [...] hoje melhorou bem, realmente deu Ministério Público e nós suspendemos, porque tinha dois, três, vereadores que comandavam, deputado também que era ligado no INCRA, eles é que vinham, e só fazendo política e tal. [...] Não pode ser a vontade minha, nem a vontade do vereador, a gente tem trabalhado nisso, respeitar. Certo é que temos estabelecido aí muitas parcerias, cessão de equipamentos e tratores.

Em se tratando de reconhecer e definir os agricultores familiares dos demais agricultores considerados de médio e grande porte, a designação de Agricultura Familiar permitiu ao Estado formular políticas específicas destinadas ao conjunto familiar. Em 1996, constitui-se então o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entendido como um grande salto no reconhecimento da Agricultura Familiar no Brasil (PEDROSO, 2014).

Fez-se ainda necessário uma normatização do que seria considerado como agricultor familiar, tendo sido aperfeiçoado o termo através da Lei n.º 11.326/2006, que menciona, segundo Farró e Renk (2021, p. 448) a formação e apresentação de grupos enumerados de I a VIII, conforme descrito no referencial teórico há pouco.

#### 4.2 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS E O APOIO POLÍTICO PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

A presente categoria aborda a dificuldade e o apoio para implantação da legislação destinada ao Programa Agro Legal no município de Unaí/MG, e como se deu a aprovação dessa política pública no município.

Ela é constituída pelas perguntas 2 e 3 que compõem o roteiro de entrevista realizada com o representante do Poder Executivo. A seguir, apresenta-se a pergunta 2 seguida de sua análise e discussão.

Pergunta 2: Houve dificuldade para aprovação da lei do Programa Agro Legal? Em caso afirmativo, qual(is)?

**Representante do Poder Executivo:** Não, nós não tivemos dificuldade, não. A iniciativa foi nossa, no Executivo, então nós elaboramos o projeto. Aí quando a gente manda para a Câmara, vai o projeto. Com uma mensagem, a gente manda uma mensagem dizendo o

porquê nós estamos encaminhando. Então nós fizemos isso lá em 2017, você viu aí, é o primeiro ano da nossa administração, foi quando nós entramos aqui. Aí a Câmara olha, certamente deve ter colocado alguma emenda. Está certo, quando é assim o jurídico da Câmara analisa também, às vezes tiram coisas, acrescentam alguma coisa, certo é que a Câmara aprovou, deu o ok, nós sancionamos e virou lei. Deu e muita coisa que tá aí a gente nem deu conta ainda de colocar, para colocar e tal, mas certo é que o dia que o Executivo quiser implementar alguma coisa dessa forma autorizada por lei.

No estabelecimento das políticas públicas, há que se avaliar o conjunto de ações inseridas e os atores participantes. Segundo Wu et al 2014, os políticos são atores significativos, podendo ocorrer barreiras, a exemplo de autorização lenta, franco apoio político, oposição burocrática e fracos incentivos ao implementador.

Na fase de implementação de políticas públicas, para compreender o processo e a distinção das perspectivas, os atores se envolvem para tomada de decisão e aprovação de lei. Lotta (2019), evidencia a necessidade de envolvimento do poder Executivo e Legislativo, o primeiro para elaborar um projeto de lei e o outro para aprovar e tornar lei.

Tem-se, a seguir, a pergunta 3 seguida de sua análise e discussão.

Pergunta 3: O senhor teve apoio político para implantar o Programa?

**Representante do Poder Executivo:** É o que eu falei da Câmara: lá a Câmara é isso, são 15 vereadores. E quando eu fui eleito junto comigo, foram eleitos só 2, os outros 13 teoricamente seriam adversários nossos. Mas como o projeto é muito bom, ele se justifica pelas características, pela necessidade, por tudo, eles apresentam sem nenhum problema, entendeu? A exemplo desse aí, nós aprovamos outros também, todo projeto nós aprovamos porque estabelecemos uma boa relação com a Câmara, que a gente sabe que tem que ter essa boa relação, porque eu fui eleito, mas o vereador foi eleito também, então a gente tem que ter esse bom relacionamento a respeito de ambas as partes.

Em se tratando de apoio na constituição de um projeto lei, cabe destacar a fase da agenda, que torna temas prioritários para serem estabelecidos e definidos pelo Estado, a necessidade de identificar os atores envolvidos (LOTTA, 2019). Na avaliação de Wu *et al.* (2014) não só os detentores de autoridade, no caso prefeito e vereadores, mas também há de se considerar os servidores públicos assalariados, os quais estão ligados aos procedimentos e atividades do dia a dia. Nesse aspecto, percebe-se que o entrevistado focou em mencionar somente o auxílio que obteve da Câmara legislativa.

### 4.3 A CONSTITUIÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA AGRO LEGAL EM MEIO AO DEBATE PÚBLICO

Esta categoria abordou a constituição, implementação e repercussão do Programa Agro Legal no município de Unaí/MG, bem como a reação à denúncia apresentada através de matéria e fotos publicadas em um blog de notícias.

A categoria é constituída pelas perguntas 1, 2 e 3 que compõem o roteiro de entrevista realizada com secretário da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG, no ano de 2017. A seguir, apresenta-se as perguntas seguidas de suas análises e discussões.

Pergunta 1: Em relação a constituição do Programa Agro Legal, o senhor se recorda ou tem conhecimento de como foi instituído?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Nesse programa, eu tenho uma lembrança, mas como tem muito tempo, e eu mexo com muita gente, eu não me recordo. Eu só sei que foi determinado pelo prefeito que nós entrássemos com um projeto de ajudar agricultura familiar, com aração, gradiação, no que fosse possível para ajudar a área rural de assentamento. Inclusive ajudou os pequenos produtores, que eles plantavam e vendiam para a própria prefeitura e assim nós montamos e fizemos um belo trabalho, acredito que sim.

Baseado na resposta, cabe ressaltar que a criação do Programa Agro Legal, instituído para legalizar e efetivar o empréstimo de maquinários agrícolas para os agricultores familiares mediante uma Ação Direta de Inconstitucionalidade instaurada pelo Ministério Público. Percebe-se que, apesar do entrevistado não se lembrar, não havia uma comunicação bem definida entre os atores, aqui representados pelo prefeito e secretário.

O processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo, os atores envolvidos interagem entre si e defendem perspectivas e valores (LOTTA, 2019).

Sabe-se que em 2012, um ex-candidato a vereador publicou em blog algo a respeito de maquinários agrícolas.

Pergunta 2: Saberíamos comentar a repercussão da abordagem à época?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Na época quando a gente entrou na secretaria, nos governos passados tinha muito maquinado lá precisando legalizar, arrumar para o trabalho e teve sim, me lembro que teve alguém lá fazemos umas denúncias dessas, mas logo em seguida já foi determinado pelo senhor prefeito que arrumasse tudo e começasse um trabalho pela agricultura familiar. E assim pelo que eu me lembro foi feito.

A denúncia realizada ao MP ocorreu em 2012, e a ação do MP em instaurar a ADI deu-se em 2013. Nota-se que houve um intervalo de pelo menos 4 anos para que as devidas providências fossem tomadas.

A pergunta 3: As fotografias causaram algum debate público em torno da situação em que se encontravam os equipamentos?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Sim.

Apesar da resposta afirmativa do entrevistado confirmando que as fotos causaram debate público, o mesmo limitou-se à confirmação, não mencionando nenhum juízo a respeito do assunto.

#### 4.4 O ENGAJAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM RELAÇÃO À AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ-MG

Nesta categoria apresenta de que forma foi considerada a atuação do Ministério Público, e a discussão gerada em torno da ADI do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal constituída no ano de 1990, para a constituição da Lei do Programa Agro Legal no município de Unaí/MG.

Para essa categoria foram consideradas as perguntas 4 e 5, que compõem o roteiro de entrevista realizada com secretário da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG, no ano de 2017, com suas devidas análises e discussões.

Pergunta 4: Sobre a ADI da lei municipal, como foi a discussão política gerada?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Vai me desculpar que eu não me recordo é justamente que é muita coisa na minha cabeça, mas me parece que sim, na época, mas eu não me lembro. Eu só sei que quando aconteceu isso foi determinado pelo senhor prefeito na época que legalizasse tudo e montasse o trabalho da agricultura familiar.

A análise da resposta referente a pergunta quatro, não fornece maiores comentários devido o entrevistado não se lembrar desses fatos sobre a ADI instaurada pelo Ministério Público.

Pergunta 5: Como foi o engajamento do MP no assunto?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** O engajamento do Ministério público no assunto se deu através do que foi determinado pelo senhor prefeito na época que legalizasse tudo e montasse o trabalho da agricultura familiar.

Na visão do entrevistado, pode-se observar que a atuação do Ministério Público promoveu o Programa Agro Legal, em um movimento político de interesse para os agricultores familiares.

A atuação frequente do MP em processos políticos ampliando as ações através da Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Civil Pública, são cada vez mais praticadas no Poder Judiciário, para auxiliar na garantia de direitos sociais (OLIVEIRA, 2019), porém provoca, ao mesmo tempo, a judicialização de políticas públicas, originando dúvidas sobre os efeitos desse processo para a democracia brasileira (ARANTES; MOREIRA, 2019).

#### 4.5 PROGRAMA AGRO LEGAL: AVALIAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DO FAVORECIMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

Esta categoria, em entrevista com o secretário da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG, no ano de 2017, procurou analisar a viabilidade da implementação da Lei do Programa Agro Legal no favorecimento à Agricultura Familiar no município de Unaí-MG, e de como são tratadas as demandas aos agricultores familiares.

Faz parte dessa categoria as perguntas 6 e 7 que compõem o roteiro de entrevista. A seguir, apresenta-se a pergunta 6 seguida de sua análise e discussão.

Pergunta 6: Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favoreceu a agricultura familiar? Em quais aspectos? Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favoreceu a agricultura familiar? Em quais aspectos?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Excelente, só de dar condição para os pequenos produtores para trabalhar e a preparar sua terra, é lindo. Eu não sei porque, é que eu sou muito chegado na agricultura familiar, principalmente de Unaí, que na minha época como secretário da agricultura eu tive a sorte e Deus me deu uma sorte de eu ajudar todos na época. Eu acho, que eu me lembro, não tem que ficar nenhum (agricultor) que eu não passasse pela sua (propriedade) para ajudar na agricultura familiar. [...] Eu me lembro que só sei que começou com 27 agricultores, depois passamos para 33 assentamento de pequeno produtor, a prefeitura através do senhor prefeito determinar o aparamento com o secretário para ir fazer a prestação de serviços nas áreas de assentamento e depois o senhor prefeito determinou que comprasse maquinário, e cedia para associações dos pequenos produtores e assim como o senhor prefeito determinava era feito na agricultura familiar.

O Programa Agro Legal tem atendido aos agricultores familiares, beneficiando os assentamentos e comunidades rurais desde antes da sua aprovação, percebe-se pelo relato do crescimento no atendimento e aumento dos assentamentos.

A agricultura familiar tem importância econômica e financeira, auxiliando no abastecimento de alimentos internamente, na geração de empregos e desenvolvimento no campo, sendo necessário a constituição de leis e projetos para alicerçar o apoio e estímulo político neste segmento, justificando a criação de Programas como o Agro Legal, o PRONAF, o PNAE e o PAA. (CRUZ et al, 2020) Segundo Schneider e Cassol (2017) a agricultura familiar passa a integrar um movimento político com novo sentido, como uma categoria social com papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico.

Tem-se, a seguir, a pergunta 7 seguida de sua análise e discussão.

Pergunta 7: Hoje o senhor sabe me dizer se esse projeto está ativo?

**Secretário da Secretaria da Agricultura - 2017:** Sim, só que hoje eles estão buscando mais porque cresceu muito a área da agricultura familiar em Unaí, porque o povo é muito trabalhador, querido e respeitado. Então hoje eles cresceram muito, hoje até os candidatos, deputados, federal, estadual estão concedendo maquinário para os assentamentos e hoje pode ver que são poucos assentamentos que não têm o seu maquinário, são poucos. Quase todos hoje têm o seu maquinário, tem plantadeira, trator, grade niveladora, grade armadora, carreta quase todos os assentamentos tem o seu maquinário, hoje, de trabalhar. São muito poucos que não que tem.

De acordo com Grisa (2012), na elaboração de políticas destinadas a agricultura familiar é necessário que se tenha uma representação da realidade, denominada referencial de uma política para atender a problemas e ter possíveis soluções que irão definir as ações.

Com o favorecimento de apoio e implantação de políticas públicas no município de Unaí e reconhecimento dos agricultores familiares na geração de renda e emprego, nota-se que o Programa Agro Legal tem atendido aos agricultores, apesar de ter sido constituído com intuito de legalizar o apoio recebido pelo município.

#### 4.6 O PROGRAMA AGRO LEGAL: CADASTRO, IDENTIFICAÇÃO DE ATORES E CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DO USO DO MAQUINÁRIO AGRÍCOLA

A categoria identificou junto aos atores envolvidos diretamente na prática do Programa Agro Legal, de que forma são realizados a prestação de serviço, o

acompanhamento do uso do maquinário agrícola aos agricultores familiares, e se existe um controle; em caso afirmativo como é feito esse controle.

Para respostas dessa categoria foram entrevistados o funcionário e o secretário da Secretaria da Agricultura do município de Unaí – MG, com apresentação das perguntas 1 a 4, sendo apresentadas as análises e discussões.

Pergunta 1: O Programa Agro Legal tem favorecido os agricultores familiares? Em quais aspectos?

**Secretário da Secretaria da Agricultura:** Sim. Estradas de porteira pra dentro, bacias, aração, mata burros, pontes, bueiros (manilhas).

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Sim, é serviço rural [...] e temos parceria com a cooperativa que a gente arruma as estradas, igual quase todo dia vem aqui para falar, informar que tem que arrumar mata-burros, as estradas, porque os caminhões da cooperativa não querem passar, e mais essas coisas.

O Programa Agro Legal, instituído como política de competência municipal para monitorar as ações de incentivo e apoio aos pequenos produtores rurais dos assentamentos localizados no interior do município de Unaí, Minas Gerais, tem como redação em seu artigo 1º, o apoio e incentivo em condições orçamentárias, financeiras e operacionais, bem como a disponibilidade em fornecimento de máquinas e pessoal para os serviços destinados ao campo.

Pergunta 2: Existe algum critério utilizado para identificar quem são os agricultores familiares?

**Secretario da Secretaria da Agricultura:** Existe através do documento Agro Legal, os requerimentos e fichas.

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Na verdade, esse programa foi certa forma de coibir o caráter político dentro dos serviços de porteira pra dentro, porque antes eles falavam que “ah, só porque é eleitor de fulano, porque é eleitor de ciclano”, e hoje ele é feito através dessa lei que regulamenta todo o serviço dentro da propriedade do pequeno agricultor.

De acordo com Lei Orgânica Municipal 3092, a redação do artigo 5º do Programa Agro Legal são estabelecidos critérios a serem observados: “os pequenos e médios produtores rurais, os agricultores familiares, os assentados e similares, sendo que os serviços a grandes produtores rurais deverão ser prestados apenas em caráter de exceção, comprovada a necessidade da prestação”.



Observando que foi estabelecido a ação de coibir o favorecimento de interesses de determinados grupos e em detrimento do interesse público, cabendo ao administrador praticar os atos de gestão que beneficiem a todos, ou seja, o povo, evitando a corrupção (BENTO *et al.*, 2017).

Pergunta 3: Quantos agricultores familiares são beneficiados com os empréstimos de maquinários agrícolas no município?

**Secretário da Secretaria da Agricultura:** Não há empréstimos, há um ceder os maquinários.

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Todos são favorecidos só que não sei a quantidade, porque hoje a gente tem 8 turmas patrôla, tem 2 de trator de pneu que faz gradagem, tem 2 de retro, 2 de ponte, aí todas essas atendem porteira pra dentro e principal (estradas). Hoje, por exemplo, eles vão lá e fazem uma estrada principal, e aí vai fazendo.

No Programa Agro Legal, em seu artigo 6º, é feita alusão a características de como devem ser realizadas a contrapartida, a contribuição e a manutenção dos serviços prestados aos agricultores, ficando o Município autorizado “a manter um conjunto de máquinas capazes de prestar o serviço que lhe será prestado fazendo a doação de combustível, mediante o preenchimento do requerimento cujo modelo consta do Anexo I desta Lei e mediante emissão do Termo de Doação, cujo modelo consta do Anexo II”.

Pergunta 4: É feito algum cadastro, controle e acompanhamento do maquinário agrícola que são emprestados/cedidos aos agricultores?

**Secretário da Secretaria da Agricultura:** Não, o serviço é feito pela secretaria através do Agro Legal, a quantidade de pessoas é indeterminada, mas dentro do município.

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Não, não tem critério não. Quando uma pessoa vem até a secretaria, normalmente a secretaria atende por Associação, costuma ser os presidentes que vem até aqui, mas precisa de autorização deles lá sabe, de todas as associações. O presidente vem até aqui, procura o secretário, aí ele vai manda para essa região, costuma ser o presidente que traz todos os requerimentos, aí tem uma parceria que o agricultor, ele paga metade do óleo e a prefeitura paga a outra metade do óleo (diesel), eles fazem esse pagamento, e as máquinas vão até lá e fazem o serviço. A gente só tem mesmo a solicitação da Associação e a gente arquiva isso dentro de uma pasta de cada Associação, por Associação. Se for da porteira para dentro, para fazer uma curva de nível, gradear, essas coisas.

Diante das respostas, se faz necessário mencionar que no artigo 7º da lei do Programa Agro Legal são dadas orientações de como deve ser utilizada o maquinário, além de que a Secretaria Municipal de Agricultura e Serviços Rurais, é responsável por planejar o que deve ser realizado especificamente para cada tipo de serviço a ser prestado. Já no artigo 8ª da referida lei, são estabelecidos cronogramas de ação, ordem cronológica de pedidos de serviços rurais e “os princípios da administração pública e dos serviços públicos, dentre eles a Impessoalidade, Isonomia, Indisponibilidade, Regularidade e Continuidade”.

#### 4.7 O PROGRAMA AGRO LEGAL SOB A PERSPECTIVA DO FUNCIONÁRIO DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAI/MG

Nessa categoria buscou analisar se houve a participação em conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo na constituição da Lei do Programa Agro Legal, a como foi estabelecido o envolvimento do Ministério Público, e repercussão da denúncia entre os agricultores familiares e os funcionários da Secretaria da Agricultura do município de Unai/MG.

Para atingir os objetivos dessa categoria, foi entrevistado somente o funcionário da Secretaria da Agricultura, visto que está lotado há 15 anos na secretaria e foi fundamental para a análise do antes e depois da constituição da Lei do Programa Agro Legal.

Para o funcionário da Secretaria foram realizadas perguntas de 1 a 3, e em sequência sua análise e discussão.

Pergunta 1: Existe um programa denominado Programa Agro legal que foi instituído pela participação do poder executivo através do gabinete do prefeito para atender a agricultura familiar em 2017. Você se lembra desse programa? E em relação a esse programa você recorda como ele foi estruturado, se teve a participação só do gabinete do prefeito ou se a Secretaria da agricultura na época auxiliou?

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Foi só o prefeito e a Câmara.

Em se tratando de participação no processo decisório, Lotta (2019) menciona que o processo envolve atores responsáveis por decidirem temas ou questões distintas, entre quem decide e quem executa e quais decisões são passíveis de

questionamentos e alterações. No caso, a decisão ficou a cargo dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo a execução para a Secretaria Municipal da Agricultura.

Pergunta 2: Você se recorda que em 2012, foi feita uma denúncia no Ministério Público de máquinas agrícolas que estavam sendo deterioradas?

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Eu não me lembro como foi feita a denúncia, eu sei que a Lei do Agro Legal foi feita por causa de ações do Ministério Público mesmo, ele exigiu que a prefeitura regulamentasse isso. Ela foi feita por isso, mas assim, [...] o Agro Legal é serviço que é feito dentro da propriedade, em que a pessoa vem cá e solicita dentro da secretaria e a gente vai lá com as nossas máquinas, ou seja trator de pneu, e que a gente tem cedido em algumas associações, ou alguma patrôla, retroescavadeira, são serviços que são feitos com essas máquinas nossas, com nosso funcionário, com nossas coisas aqui, eles vem cá e solicitam e não que não tem como fazer lá e a prefeitura vai lá e faz.

A denúncia no MP foi realizada entre os anos 2012 e 2013, e a exigência do MP para que se regularizasse a prestação de serviços aos agricultores motivou, após 4 anos, o Programa Agro Legal, para definir e regulamentar tais serviços.

Pergunta 3: Na época sobre a questão do Ministério público, você se lembra se teve alguma repercussão do caso entre os pequenos agricultores e a Secretaria?

**Funcionário da Secretaria da Agricultura:** Não, entre os agricultores não, foi mais no Executivo mesmo, no Ministério Público e na Câmara, porque entre os agricultores não mudou nada, o serviço é o mesmo, do mesmo jeito, eles são atendidos do mesmo jeito, vêm até aqui pedir também, eles só vinham e oficializavam. Na época o que repercutiu com os produtores foi que a gente paralisou por um período, porque a gente não podia atender, porque o Ministério Público não aceitava, enquanto não regularizasse, a penalidade dos agricultores foi essa.

Em se tratando de intervenção a atuação do MP, em referência a políticas públicas que exigem uma resposta do Executivo e/ou Legislativo, ocorre a judicialização de políticas, que em alguns casos provoca, mesmo que temporariamente, um retrocesso ao atendimento aos agricultores familiares. Arrisca se provocar um distanciamento e rejeição à decisão judicial (OLIVEIRA, 2019), como ocorreu, dado que a ADI foi realizada em 2012/2013, a iniciativa do Executivo só foi realizada em 2017.

#### 4.8 O PODER LEGISLATIVO NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG E A IMPLANTAÇÃO E CONTINUIDADO DE PROGRAMA AGRO LEGAL

A categoria tratou de analisar os primeiros passos para a constituição da Lei do Programa Agro Legal: a recepção pelo Projeto Lei encaminhado a Câmara Legislativa do município de Unaí/MG sendo de autoria do Poder Executivo; a participação do Ministério Público ante a denúncia de abandono dos maquinários agrícolas; e a avaliação da implementação da Lei do Programa Agro Legal.

Nessa categoria foi entrevistado o vereador representante do Poder Legislativo, e está constituída das perguntas 1 a 5, sendo apresentadas suas análises e discussões.

Pergunta 1: Como foi receber esse projeto para que fosse constituída a lei do Programa Agro Legal?

**Representante do Poder Legislativo:** Então, quando a gente recebeu, ele, na verdade, eu tenho que ver qual comissão que o fui relatou, porque passou primeiro veio para a Comissão de Justiça, depois para a de Mérito, depois de Agricultura. Esse projeto, ele visa, inicialmente, a determinação do Ministério Público, para, de certa forma, legalizar o serviço prestado para não só os pequenos produtores, né, médio e grande produtor. Mas a realidade em nosso município, geralmente, é só o pequeno mesmo que precisa desse atendimento. Então, na verdade, quando a gente recebeu, ele, a gente viu, ele com bons olhos e uma vez que tem interferência também do Ministério Público, né? Porque houve uma recomendação do Ministério Público para, de certa forma, o município, através do seu prefeito e, logicamente, a Câmara de Vereadores, achasse uma forma, com a orientação do Ministério Público, para legalizar essa prestação de serviço, que inclusive hoje ela é muito falha. Eu acredito que o município, ele não consegue, acredito não, tenho quase toda certeza que hoje o município não consegue atender os pequenos produtores através desse programa, né? Devido à falta de maquinário, né? Hoje tem uma carência muito grande de máquinas pesadas, né? Por exemplo, o patról, a retro escavadeira, a que eu tenho conhecimento que o município tenha, ele não consegue atender os eixos. Então, assim, de certa forma, achou uma forma de legalizar, mas o município ainda não consegue atender de forma plausível, como se deveria atender.

A interação entre o Poder Judiciário, e os Poderes Executivo e Legislativo, tem-se desvirtuado, de acordo com a acepção clássica de Montesquieu, que elaborou uma Teoria Sociológica do Governo e da Lei, a atividade de um poder de Estado neutro e “encarregado de interpretar o espírito das leis e a vontade do legislador [...] o Poder Judicial aparecia como *bouche de la loi* com um papel politicamente passivo em relação aos Poderes Executivo e Legislativo” (ENGELMANN, 2017, p. 19)

Pergunta 2: Na sua concepção, quais motivos levaram o prefeito a criar a Lei do Programa Agro Legal?

**Representante do Poder Legislativo:** Única e exclusivamente, pela determinação do Ministério Público – a ADI. O Ministério Público, através de denúncias que recebiam das práticas de alguns secretários, que estavam atendendo uns e outros não. Então, o Ministério Público, diante dessas denúncias, ele, assim, através de audiências com o executivo, ele entendeu por bem que o governo municipal achasse uma forma de legalizar com a participação de ônus também da parte privada. Porque, subentende que o eixo, a estrada eixo, por exemplo, ela é utilizada por todos, né? Aí tem a ala escolar, tem o transporte de leite, mas quando é da porteira pra dentro da propriedade particular, então o Ministério Público subentende que não é só de obrigação do município, mas sim também do proprietário do imóvel, na fazenda, ou seja, pequena propriedade.

Nota-se a atuação do MP de certa forma interferindo judicialmente através da ADI, provocando a tomada de decisão do poder Executivo na formulação da lei do Programa Agro Legal. Segundo Engelmann (2017) o ativismo judicial na judicialização de políticas públicas, se tornou crescente como um instrumento de luta de classes. Ocasionalmente em intervenção no que concerne à política, como mediador entre os poderes Executivo e Legislativo (ABRANCHES, 2020)

Em relação a constituição do Programa Agro Legal, sabe-se que em 2012, um ex-candidato a vereador publicou em blog a respeito de maquinários agrícolas que estavam deteriorando na garagem da Secretaria da Agricultura.

Pergunta 3: Saberíamos comentar a repercussão da abordagem à época?

**Representante do Poder Legislativo:** Agora, de momento não. Tem que dar uma pesquisada, mas eu sei que teve denúncia. Quando a gente foi fazer o relatório com os advogados aqui da câmara, eu lembro que teve denúncia e aí foi uma forma que eles acharam de legalizar, digamos assim, essa prática que é necessária. O pequeno produtor não tem condições, por exemplo, de ter uma máquina de arrumar sua estrada, mesmo que seja da porteira pra dentro, porque, por exemplo, ele tem que escoar a sua porta. Eu sei que teve denúncia, quando a gente tava fazendo o relatório com os advogados aqui da Câmara, eu lembro que teve denúncia e aí foi uma forma que eles acharam de legalizar essa prática que é necessária, o pequeno produtor ele não tem condições, por exemplo, de ter uma máquina de arrumar sua estrada, mesmo que seja da porteira pra dentro, porque por exemplo, ele tem que escoar sua produção, por isso que houve essa parceria público-privada, um entra no caso com combustível e a prefeitura entra com a mão-de-obra e o maquinário.

Na formulação e implementação de políticas públicas introduzidas pelos poderes Executivos e Legislativo, podem surgir falhas que não são supridas na atuação desses poderes, desencadeando em abertura de processos de judicialização de políticas públicas, e se colocando com agente de cobrança para que tais políticas sejam introduzidas.

Judicialização da política significa a crescente utilização do sistema de justiça como protagonista na interferência da atuação dos poderes Legislativo e/ou Executivo, demonstrados através das falhas e/ou omissões na produção de políticas públicas, e na produção de normas legais para a resolução de conflitos. (OLIVEIRA, 2019)

Pergunta 4: Como foi o engajamento e a repercussão do Ministério Público? Gerou pontos positivos ou negativos junto à Câmara e a Prefeitura?

**Representante do Poder Legislativo:** O engajamento do Ministério público no assunto foi espetacular, hoje nenhum município dá conta de governar sem o Ministério Público, tem gente que tem a concepção que o Ministério Público atrapalha, eu não, eu tenho a concepção que o Ministério Público faz é ajudar, porque aquele que quer fazer a coisa certa, se ele tem dúvida procura o Ministério Público, pra isso existe o Ministério Público. O patrimônio, as causas municipalistas, então eu vejo que isso é um ponto importante. O Ministério Público tem que interferir mesmo e a população tem que estar em cima para ajudar os vereadores, seus principais fiscalizadores. Os legisladores, às vezes a gente não toma conhecimento de tudo, mas a população também participa denunciando, para que situações adversas que estão beneficiando alguém e deixa de beneficiar outros, não gere tanto desprestígio de algumas pessoas. Por isso que é importante a intervenção do Ministério Público. Particularmente eu acredito que só teve esse projeto a partir do momento que o Ministério Público fez interferências através de denúncias, que é o correto. O Ministério Público agiu certíssimo, porque eu não sou base do atual prefeito, nunca fui base, e eu sou contra essas políticas que eram adotadas, ou seja, prestigia alguém porque é do seu vínculo que vai votar em você, mas a pessoa que vai votar em você, digamos não é privilégio, mas esse benefício, por isso que eu acho que teve essa intervenção plausível do Ministério Público. Inclusive eu parabenezo o Ministério Público por achar uma forma junto com audiência ao Executivo na época para criar esse projeto. Tem um ADI para o município dar legalidade na prestação de serviço para o proprietário de terra, seja médio ou pequeno, para que houvesse essa parceria público – privado.

Nota-se que a atuação do MP, na visão do vereador, foi positiva. De acordo com a resposta, a ADI proporcionou regularização pelo poder Executivo dos serviços prestados aos agricultores familiares, porém há que se considerar que houve uma paralização no fornecimento dos serviços concedidos aos agricultores por um período de pelo menos quatro anos, visto que até que se legalizou a atividade, foi impedido pelo MP a continuidade desses serviços prestados.

Nos casos de intervenção e moderação do MP provocando processos de judicialização de políticas públicas, causa problemas de legitimidade para a democracia, atuando como protagonista e favorável a força abusiva de autoridade sobre as instituições políticas (AVRITZER; MARONA, 2017; ABRANCHES, 2020)

Pergunta 5: Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favorece a agricultura familiar?

**Representante do Poder Legislativo:** Então, volto a repetir o Programa em si visa realmente atender e dar condições é a execução de alguns trabalhos que o homem do campo precisa, especialmente pequeno né, mas só que infelizmente o município não, eu acredito seria até importante você verificar com o secretário qual que é, de zero a 100%, quanto que está sendo executado. Eu acredito que não está sendo executado porque nem as estradas mestres, os eixos, o município hoje dá conta de resolver. Nós temos hoje uma malha viária de mais de 10.000 km de estrada rural, ou seja, só as estradas que têm acesso a linha transporte escolar, a linha de leite, então só pra você imaginar... Quando termina uma parte aqui, você fez lá atrás, já precisa arrumar de novo. E aí onde entra a questão do programa, para atender ao pequeno produtor, no sul, por exemplo, a execução de barraginhas que é muito importante, tanto para o pequeno produtor mas também para o meio ambiente, nós vamos não deixar ir embora vamos segurar essa água, e agora, é uma indagação importante a gente fazer ao secretário: qual a porcentagem que ele está conseguindo atender? Eu acredito que é mínima, que é devido à deficiência de equipamentos que a prefeitura hoje tem, é estrondoso nós temos 2 patrôlas funcionando que eu tenho informação [...], então assim há uma deficiência é por isso que eu falo, eu volto a dizer, eu acredito que o município não esteja é dando conta de funcionar esse projeto na ausência de equipamentos.

A agricultura familiar passou a constituir-se como agenda de diversas políticas destinadas ao desenvolvimento rural, assim como diversos programas a exemplos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Costa *et al.*, 2015) que foi instituído para aquisição de alimentos provindos da agricultura familiar, que abastecessem as escolas, proporcionando merendas agroecológicas aos alunos. O Programa Agro Legal favorece os agricultores familiares, proporcionando melhorias para cultivo de alimentos e criações de animais, que favoreçam a atividade e renda desses agricultores.

De acordo com a resposta do entrevistado, nota-se que há muito a ser melhorado para os agricultores. Atualmente, além da deficiência de equipamentos fornecidos pela prefeitura, as dificuldades de implementação, os problemas e as descrições são considerados como barreiras de capacidade operacional, limitações de fundos, má estrutura de gestão ou capacidade de coordenação de rede, falta de clareza nos planos operacionais. (Wu *et al.*, 2014, p. 110)

#### 4.9 UM BLOG, FOTOGRAFIAS E UM DEBATE PÚBLICO EM TORNO DE MAQUINÁRIOS AGRÍCOLAS ARMAZENADOS NA GARAGEM DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

Nesta categoria foram identificadas a motivação, a repercussão, se houve debate público devido as fotografias apresentadas em um blog, instrumento utilizado para denunciar o abandono dos maquinários agrícolas de responsabilidade da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG, e a provocação junto ao Poder Legislativo e ao Ministério Público.

A categoria apresenta a entrevista com o ator responsável pelo blog, sendo realizadas perguntas para atingir os objetivos dessa categoria. Ela está constituída das perguntas 1, 2 e 3, seguidas de suas análises e discussões.

Pergunta1: O que motivou o senhor a escrever em seu blog, em 2012, sobre os maquinários agrícolas que estavam armazenados na garagem da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG?

**Cidadão:** A minha intenção, no início, quando eu voltei para Unaí, era tentar mostrar um pouco pra sociedade como funciona a máquina pública e a dinâmica pública, por já ter militado em movimento sindical, associação trabalhista, conselho de segurança alimentar, e percebendo que a prefeitura aqui, tudo girava em torno do prefeito, vice-prefeito, e de alguns secretários, e beneficiando algumas pessoas apenas e as máquinas paradas no pátio da garagem da prefeitura. Então percebendo isso eu preparei alguns desses documentos que foram encaminhados para a ouvidoria geral do Ministério Público, e assim, todo trabalho que eu fazia eu mandava para o Ministério Público, protocolava no site da ouvidoria, para ver se eles tomavam alguma providência.

O Ministério Público é independente das esferas governamentais, vale-se da ação “fiscalizadora e protetora” de diversos tipos de direitos coletivos, dando maior acesso aos cidadãos à justiça, porém utilizam do poder de escolha em aceitar ou não, a proteção de determinados interesses da sociedade (Oliveira et al, 2020).

Nota-se na resposta do entrevistado, o interesse do mesmo sobre a situação que se encontrava os equipamentos e a pretensão de beneficiamento com acepção de pessoas por parte das autoridades governamentais. Assim se valeu da denúncia para intervenção do Ministério Público.

Pergunta 2: Saberria comentar a repercussão da abordagem à época?

**Cidadão:** Não fiquei sabendo, a única coisa que fiquei sabendo é que eu fui proibido de entrar lá dentro, eles me proibiram de entrar dentro da garagem e em outro local, “então se aparecer por aqui não deixa ele entrar”, é a única coisa que eu sei do prefeito na época, eles ficaram bastante incomodados e proibiram a minha permanência em qualquer local que tivesse equipamentos públicos.



Nota-se a insatisfação do Poder Executivo e a preocupação em tornar público o interesse no benefício atribuído a alguns e outros não. O administrador do bem público deve praticar atos de gestão em favor do povo, evitando atos de corrupção e preservando os atos de decisão e evitando formas discricionárias em favor de determinados grupos em detrimento do interesse público (BENTO et al, 2017).

Pergunta 3: As fotografias causaram algum debate público em torno da situação em que se encontravam os equipamentos?

**Cidadão:** Sim, teve bastante gente comentando, na época tinha o blog e teve bastante comentário, mas assim, eu não lembro bem como foi, mas teve alguma repercussão. Principalmente onde eu passava o pessoal comentava sobre, dizendo que absurdo que essas coisas acontecem na prefeitura, que usa máquina só para poder gerar voto, e pra alguns e aqueles que não é parceiro não tinha acesso, assim, sempre teve esses debates.

Diante da resposta do entrevistado, a prática clientelismo rural na análise sociológica avalia-se as relações sociais, dos jogos de poder, alianças e cooptação entre atores. O clientelismo do sistema político brasileiro tem seu marco desde o século XIX, onde impunha-se os votos aos camponeses e trabalhadores rurais sobre o dever e proteção do Estado, caracterizando uma moeda política ligada ao voto, como uma oferta de benefícios materiais que implica em uma condição de débito a ser cobrado (SABOURIN, 2020).

O clientelismo leva à busca de atalhos como estratégia para as trocas políticas acarretando obstáculos ao desenvolvimento político e promovendo outras patologias, como a corrupção (BENTO, 2017).

#### 4.10 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A REPORTAGEM SOBRE ABANDONO DE MÁQUINAS AGRÍCOLAS NA GARAGEM DA SECRETARIA DA AGRICULTURA DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

A presente categoria procurou identificar quem era o promotor e a atuação do Ministério Público quando teve conhecimento de como estavam sendo armazenadas e da utilização dos maquinários agrícolas de propriedade do município de Unaí – MG.

Para essa categoria foram apresentadas as perguntas 4, 8 e 9 ao entrevistado denunciante no blog de notícias. Sendo elas seguidas de suas respectivas análises e discussões.

Pergunta 4: O senhor levou ao conhecimento do Ministério Público a reportagem que publicou no blog? Em caso afirmativo, houve atuação do MP? Em caso afirmativo, foi válida no sentido de beneficiar os agricultores familiares do município?

**Cidadão:** Eu tinha encaminhado para ouvidoria, mas não sei que deu algum andamento, até porque muitas vezes eu mandava não acompanhava os processos, mas alguns que eu acompanhava eu cobrava né, inclusive denunciando o promotor. Já aconteceu várias vezes de eu encaminhar denunciando o promotor por não ter exercido a função dele de promotor, mas nesse caso específico eu não me lembro porque eu acabei deixando, afastei do movimento social, fui para sala de aula e pra mim tinha até esquecido que tinha feito essa matéria. De lá pra cá melhorou no sentido que teve alguns projetos de tratores específicos para as comunidades, sei que teve algumas comunidades rurais que receberam tratores, não todas, mas a maioria recebeu trator e também fiquei sabendo por alto que estava tendo um problema sério que algumas pessoas da comunidade tinham mais privilégios que outras. Agora a forma que está sendo operado isso aí eu não sei. Inclusive na época que teve alguns tratores pré-faturados, e usaram isso aí como instrumento político, agora se está funcionando ou não, eu não estou a par. Até afastei do movimento no momento.

O Ministério Público tem total independência das esferas Executiva, Legislativa e Judiciária, caracterizando a autonomia e atuação dos promotores e procuradores nos processos administrativos ou judiciários, exercendo uma função discricionária, ou seja, atuação em políticas públicas através de “escolhas” e sem, contudo, apresentar uma transparência das informações, prestação de contas caracterizada por baixa *accountability* (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

De acordo com a resposta do entrevistado, nota-se a livre escolha do MP em aceitar ou não os processos que são apresentados, seja através de denúncia direta ou indireta. Fica evidente que as denúncias eram formalizadas presencialmente pelo ator e junto à ouvidoria do MP, nem sempre motivando efetiva reação do órgão, o que eventualmente implicava em nova denúncia do entrevistado pela desídia dos responsáveis na apuração.

Ainda de acordo com a resposta do entrevistado a respeito da cessão de maquinários agrícolas, foi mencionado o fato de haver benefícios a algumas pessoas e outras não, conforme declarou: “[...] *algumas pessoas da comunidade tinham mais privilégios que outras*”, fato que o vereador, também fez menção, na resposta a quarta pergunta: “[...] *prestigia alguém porque é do seu vínculo que vai votar em você*”, evidenciando que havia um favorecimento a algumas pessoas em troca de votos.

Pergunta 8: Como foi o engajamento do MP no assunto?

**Cidadão:** Eu tive bastante embate com o Ministério Público, porque quando eu voltei para Unai eu via muitos problemas, mas muitos problemas mesmo, e eu direto encaminhava demandas para o Ministério Público. Era constante, toda semana eu estava no Ministério Público encaminhando algum tipo de reclamação, denúncia. Eu usava a estratégia para mandar uma representação para ouvidoria e outra para os promotores direto. Então eu tive alguns conflitos com alguns promotores, [...] na época que eu estava fazendo as representações o que eu fazia era isso, o promotor quando eu percebia que não estava fazendo, eu denunciava ele na ouvidoria, e algumas ações eu sei que eles tomaram posição, eu sei que não foi porque eles queriam, foi porque eu soube articular entre uma ação local com uma ação na ouvidoria que de uma certa forma pressionava eles a tomar decisões. Então, infelizmente, ninguém age sozinho, quando você vai fazer uma representação, uma cobrança, você não faz sozinho, você precisa de informantes, você precisa de pessoas que estejam lá dentro, e você precisa saber articular também, então uma promotoria é como se fosse advogado, o promotor é o advogado do povo, ele está ali para tentar ajudar resolver os problemas coletivos. Então se eu tenho uma demanda e eu levei pra ele, ele simplesmente tem que acatar isso aí e investigar, é o mínimo que ele tem que fazer.

O Ministério Público é um órgão atuante em questões ligadas a interesses da sociedade, com a prerrogativa de estabelecer a ordem e os direitos legais, porém nota-se que existe interesses próprios, como a autoafirmação e protagonismo.

O protagonismo do MP em frequente judicialização de temas e decisões envolvendo políticas públicas, tem levantado dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira. [...] Segundo essa abordagem, esses atores (MP, PF e DF) agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político democrático (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 98).

A atribuição da prestação de contas pelo MP, chamada de *accountability*, seja horizontal ou vertical, onde o MP alcançou uma dimensão de autonomia funcional, ou seja, na dimensão de fiscalização e autogoverno seus membros gozam de garantias conferindo-lhes o controle de suas ações, “difundi-se a partir de então uma peculiar definição de "independência funcional": no desempenho de suas atividades, os membros do MP estão subordinados apenas " à lei e à própria consciência" (ARANTES, 2007, p.329), o que proporciona ao órgão a liberdade de ação.

Pergunta 9: O senhor se lembra quem era o promotor do Ministério Público?

**Cidadão:** Não me recordo quem era, mas aqui em Unai eles tem o arquivo.

Diante da resposta do entrevistado, procurou-se entrevistar o responsável pelo Ministério Público do município de Unaí – MG, para que a pesquisa obtivesse maior fundamentação e contemplasse a perspectiva da atuação do Ministério Público na regularização da prestação de serviços aos agricultores familiares através da constituição do Programa Agro Legal.

#### 4.11 POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG DESTINADAS AOS AGRICULTORES FAMILIARES

Nesta categoria se procurou analisar as políticas públicas instituídas no município de Unaí/MG no favorecimento aos agricultores familiares e se o autor da denúncia tem conhecimento da implementação da Lei do Programa Agro Legal.

Para essa categoria foram apresentadas as perguntas 5, 6 e 7 ao entrevistado autor da denúncia e responsável pelo blog de notícias, em sequência as respostas foram analisadas e discutidas.

Pergunta 5: No seu entendimento as políticas públicas instituídas no município de Unaí têm alcançado os agricultores familiares?

**Cidadão:** Aqui em Unaí, não sei como está agora, mas antes tinha três técnicos da Emater para dar assistência para mais de seis mil e quinhentos, considerados agricultores familiares. Então é quase as pessoas produzirem qualquer tipo de alimento, produção agrícola aqui em Unaí, sem assistência técnica. A base legal para poder produzir é a assistência, então precisa assistência na questão das estradas, da água das barragens, barraginhas que eles falam, bacias de contenção. Outro problema muito sério que toda vida teve não só em Unaí, em quase todo Brasil, que é a questão da erosão e dos assoreamentos dos córregos das pequenas propriedades rurais, então é o mínimo que devem fazer é isso, precisava de dar assistência maior [...], Unaí hoje tem condições, tem um orçamento de mais de quinhentos milhões de reais e com esse valor além da assistência burocrática do município, ainda ter mais condições de fazer essa assistência com maior qualidade. [...] Sabendo que a maior parte do alimento que vem para nossa mesa vem do agricultor familiar e é o que menos tem assistência técnica.

Evidencia-se que em todo o país há carência de leis que atendam aos agricultores familiares. De acordo com Schneider e Cassol (2017), a agricultura familiar passou a ser entendida como uma categoria social que requer atuação dos gestores governamentais a partir de 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (PEDROSO, 2014). Porém, devido a mudanças de governo, ruptura e desmonte das estruturas de políticas públicas, vem perdendo espaço e atenção específica pelo Estado (FOSSÁ; RENK, 2021).

Pergunta 6: O senhor teve conhecimento da criação do Programa Agro Legal para auxílio dos agricultores familiares do município de Unaí? Em caso afirmativo, tem conhecimento se houve mudanças significativas para os agricultores?

**Cidadão:** Não, fiquei sabendo agora.

Diante da resposta do entrevistado foi necessário relatar sobre a constituição da lei do Programa Agro Legal. Em 2017 o gabinete do prefeito redigiu um projeto intitulado Programa Agro Legal encaminhado à Câmara Legislativa para que fosse aprovado. Esse projeto se tornou lei e beneficia os agricultores familiares do município de Unaí/MG, através da prestação de serviços utilizando-se de máquinas agrícolas.

Pergunta 7: Na sua opinião, essa lei tem favorecido os agricultores familiares?

**Cidadão:** Sim, sem sombra de dúvida. Porque é o papel da prefeitura, o papel do Estado isso aí e dar suporte mínimo para a produção, principalmente o pequeno, que não tem apoio praticamente nenhum.

No levantamento do Censo Agropecuário de 2006, publicado em 2009 pelo IBGE, Navarro (2010) traz um entendimento de separação dos produtores rurais brasileiros em dois grupos, sendo denominados como familiares e não familiares. Diante desse censo, Mello e Pedroso (2021) fazem alusão crítica à verdadeira situação da agricultura familiar no Brasil, quando o censo coloca que esses agricultores são responsáveis por 70% do total de alimentos produzidos no país, e que na realidade atualmente tem-se 20% a 25% do total dos alimentos. Alegam que a maior incidência de produção está nas “mãos” de grandes produtores, principalmente a cultura de feijão.

#### 4.12 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 28 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL CONTRA OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG

A categoria analisa a atuação e a motivação do Ministério Público em considerar inconstitucional o artigo 28 da Lei Orgânica do Município de Unaí – MG; quando e como ocorreu a Ação Direta de Inconstitucionalidade com o processo contra

os Poderes Executivo e Legislativo, qual seu desfecho; e se tem e quais são os benefícios aos agricultores familiares.

Para responder aos objetivos dessa categoria, foi entrevistado o promotor do Ministério Público do município de Unaí/MG.

Contendo essa categoria perguntas de 1 a 5, com suas análises e discussões.

Pergunta 1: No ano 2012, aconteceu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal contra os Poderes Executivo e Legislativo do município de Unaí/MG. A ADI ocorreu por alguma denúncia apresentada ao MPMG?

**Promotor:** Esse procedimento aqui, olhando os cadastros, os registros da promotoria, ele teve origem em 14 de setembro de 2009, num procedimento preparatório, que é uma fase anterior à propositura de uma ação, a qualquer tipo de providência. Ou seja, quando o Ministério Público toma conhecimento de qualquer possível ilegalidade, inconstitucionalidade, qualquer tipo de situação, instaura-se um procedimento. Inicialmente, nesse caso, foi instaurado o procedimento preparatório e o objeto desse procedimento era analisar a constitucionalidade desse artigo 28 da lei orgânica do município de Unaí. Foi instaurado na 4ª promotoria, a época responsável pelo patrimônio público, aqui consta a instauração de ofício, ou seja, ainda que alguma pessoa informalmente tenha dito para o Ministério Público, ela não formalizou, mas o promotor tomando conhecimento dessa possível inconstitucionalidade, o promotor à época entendeu por bem instaurar esse procedimento.

Nota-se a intervenção do MP no desenvolvimento da ação para tornar inconstitucional o artigo 28 da Lei Orgânica Municipal, porém nota-se que a atuação do MP em diversos casos envolvidos em políticas públicas pode ser motivada principalmente pelo protagonismo judicial, apresentando-se como “defensor da ordem e moral” (LEMGRUBER et al, 2016), ainda que não sejam todos os processos administrativos e judiciais que são “discricionários” (OLIVEIRA et al, 2020).

Pergunta 2: Qual(is) a(s) motivação(ões) do MPMG em instituir a ADI?

**Promotor:** Com o procedimento prévio já instaurado, foi requisitado para a Prefeitura informações sobre como o município disciplinava essas concessões desses maquinários e também de servidores para esses serviços que em tese seriam totalmente privados, em propriedades privadas. O município forneceu algumas informações e na sequência houve a remessa para a Procuradoria Geral de Justiça, que é o órgão responsável dentro do Ministério Público, para analisar a constitucionalidade ou não das leis. Então imagine uma situação como essa, mas na atualidade, por exemplo, que alguém diga "ó, determinada lei do município é inconstitucional". Nós aqui nas promotorias analisamos, se entendemos que é inconstitucional, nós não temos legitimidade para ingressar com a ação. Nós temos que mandar para o nosso chefe institucional, que é o Procurador Geral de Justiça, por intermédio de uma coordenadoria, lá em BH, que analisa se é uma hipótese de inconstitucionalidade ou não. Nessa situação aqui, houve esse encaminhamento e na sequência, nós já estamos falando do ano de 2011, mais ou menos, pelo que citei aqui de registro, há o encaminhamento para a coordenadoria. O Procurador Geral de Justiça

ingressa com essa ação direta de inconstitucionalidade que é esse número que a senhora já teve acesso, mas não sei se eu preciso mencionar o número, mas consta que depois ela foi julgada em 10 de julho de 2013. A razão, o fundamento jurídico seria essa confusão entre o que é público e o que é privado. Embora obviamente seja de interesse do município fomentar políticas públicas relacionadas à atividade econômica, não está relacionada às atividades principais do município. E o dispositivo, o artigo 28, no entendimento do Tribunal de Justiça depois, julgando inconstitucional mesmo, entendeu que fere a Constituição, fere princípios como a publicidade, a legalidade, a moralidade, porque não existia, não existe um mecanismo possível para fiscalizar quem seriam os beneficiários, quais seriam os critérios que utilizariam. Isso entendeu aqui os desembargadores do Tribunal de Justiça, que está em descompasso com a Constituição.

Entende-se que a frequente atuação do Ministério Público em processos políticos, com a ampliação de instrumentos judiciais, direitos coletivos tais como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade auxilia na garantia dos direitos sociais, e vem se tornando cada vez mais práticas pelo poder judiciário. Porém, também significa a crescente utilização do sistema de justiça como protagonista na interferência da atuação dos poderes Legislativo e Executivo, demonstrados através de falhas ou omissões na produção de políticas públicas, na produção de normas legais e resolução de conflitos (OLIVEIRA, 2019).

Pergunta 3: Qual foi o desfecho dessa medida, houve resposta dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Unai? Se sim, qual(is)?

**Promotor:** Não houve solução extra judicial, ou seja, quando a promotoria solicitou informação para o Município, o Município silenciou sobre se seria constitucional ou não. Acontece algumas vezes de determinada demanda chegar ao Ministério Público e nós questionarmos, seja o Legislativo ou o Executivo, e eles realmente entenderam, como a gente, realmente é inconstitucional, "vou deixar de aplicar esse dispositivo, vou deixar de fazer isso". Vou adotar medidas para revogar esse artigo, essa lei, enfim. Nesse caso específico, o Poder Executivo manteve o entendimento de que seria constitucional. Aí então, ingressou-se com essa medida judicial, por isso que houve encaminhamento para a procuradoria e aí posteriormente julgando inconstitucional. De acordo com a divisão dos poderes, quando o Poder Judiciário entende inconstitucional uma lei, ele julga essa inconstitucionalidade e simplesmente comunica para o Poder Legislativo, para o Executivo, que aquele dispositivo deixou de existir no ordenamento jurídico. Não houve solução mesmo extrajudicial, por isso foi judicializado. Com essa ação, julgando inconstitucional, esse artigo 28 deixa de ser válido e de existir no mundo jurídico porque ele foi considerado inconstitucional.

De acordo com os fatos, nota-se que o Ministério Público frequentemente interfere nas três dimensões da política: *polity* (estrutura do poder político); *policy* (produtos ordinários da política pública); e *politics* (atividade política). Caracteriza um cerco à atividade política, elevando a responsabilidade e *accountability* do sistema político (ARANTES; MOREIRA, 2019).

A partir dos anos 1980 e 1990, o *accountability* tem como objetivo aumentar a responsabilidade dos governantes, fazendo com que tenham a responsabilidade de prestar contas de quem governa para a sociedade e para os próprios membros do governo.

Pergunta 4: Na sua opinião, a intervenção com a ADI provocou melhorias para os pequenos agricultores rurais do município de Unaí?

**Promotor:** Exato, esse foi o entendimento ao final da ação. A melhoria que se vislumbra é de primeiro obedecer a legalidade. Os próprios produtores, pequenos produtores, proprietários rurais que demandam esse serviço, tem a certeza de que aquilo que está sendo fornecido para eles é algo legal, para que eles também não tenham implicações. Como, por exemplo, a manutenção dessas máquinas, quem é escolhido, quem não... Porque da forma como era anteriormente, a gente pode até imaginar possíveis utilizações, desvios de finalidade políticas e tudo mais, favorecimentos, estão nesse sentido. A dinâmica atual desse tipo de serviço que ainda acontece, ou seja, pequenos produtores que precisam de fomento, precisam de ajuda do poder público para conseguir realizar as suas atividades. Eles se organizaram em pequenas associações, eles se associaram, existem várias associações no município, que elas recebem maquinários, muitas vezes por emendas parlamentares, encaminhamentos do município. Há uma sessão de um determinado período e os próprios associados dessas associações se organizam de modo a todo mundo ser atendido. Não ter nenhum critério de favorecimento ou não, enfim. Acredito que ao julgar inconstitucional, retirou-se essa responsabilidade do município, que não deveria ser dele, e passou - não deixou desassistidos os proprietários à medida em que as associações atualmente possuem muitas, são muitos maquinários que são cedidos a essas associações.

Em resposta a intervenção do Ministério Público, o Poder Executivo, em 2017, encaminhou para o Poder Legislativo o projeto Lei 023/2017 que legaliza e define normas para auxiliar os pequenos produtores rurais do município de Unaí-MG. No que concerne ao fornecimento de maquinários agrícolas, define quem são de fato considerados como pequenos produtores rurais. O projeto foi aprovado e instituído como Programa Agro Legal.

Pergunta 5: Qual (is) aspecto(s) o MP tem favorecido à sociedade/população de modo geral?

**Promotor:** O Ministério Público no cenário constitucional a partir de 1988, passa a ser o grande fiscal da democracia, do estado democrático, da ordem legal. Então, sempre que houver algo ligado a coletividade, tem ação do Ministério Público, meio ambiente, algo coletivo... Não está relacionado a minha individualidade, nem da senhora, nem de qualquer pessoa, não tem como dizer que o meio ambiente pertence a algum grupo. É da coletividade, assim também como interesses relacionados à saúde pública demandam a atuação do Ministério Público. Todas as ações penais, o Ministério Público é titular de ação penal, sempre que houver interesse de incapaz, como por exemplo, crianças, pessoas com deficiência... Qualquer situação que demande, que precise ser assistido, assim por dizer, pelo Estado, por a sua incapacidade ou pela sua grandeza desse objeto jurídico.



Outras mais, direito do consumidor, direito dos idosos, enfim, toda essa gama, todas elas são de atribuições do Ministério Público. Nós atuamos tanto nos processos, imagine uma ação de guarda envolve criança, uma ação de medicamentos, além de atuarmos nesses processos judiciais, nós temos uma atuação extra judicial, então imagine por exemplo, nesse caso que estamos estudando aqui do artigo 28 lá nos idos de 2009, o município tivesse entendido, de acordo com o Ministério Público, que aquele procedimento não estava adequado à constitucionalidade e decidido mudar sua legislação, extra judicialmente sem ingressar com qualquer tipo de ação, nós teríamos uma solução para esse caso. Quando não conseguimos resolver extra judicialmente, é que aí nós recorremos ao Poder Judiciário. É por isso que o Ministério Público não está atrelado a nenhum dos poderes, não estamos vinculados ao Executivo, ao Legislativo, nem sequer ao Judiciário, para ter essa liberdade de atuação, a constituição nos fornece vários mecanismos como por exemplo, os procedimentos extra judiciais como esse aqui, e as ações judiciais todas para resolver e atuar nessas demandas.

Evidencia-se que, após a Constituição brasileira de 1988, onde houve a separação do Ministério Público dos demais poderes públicos, ou seja, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nomeando-o como “quarto poder”, concedeu-se atribuições em diversas áreas de atuação, tais como: eleições, consumidor, meio ambiente, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, atividades policiais e prisões (LEMGRUBER *et al.*, 2016). Porém, com a frequente judicialização de políticas públicas, tem se tornado protagonista por interferências na atuação dos poderes Executivo e/ou Legislativo, levantando “dúvidas sobre os reais efeitos desse processo para a democracia brasileira” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 98)

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do proposto no presente trabalho, a pesquisa adotou como objetivo geral analisar o papel do Ministério Público e dos órgãos públicos municipais Executivo e Legislativo, na regulamentação da lei Programa Agro Legal, que permite a assistência aos produtores rurais ligados à agricultura familiar, e como se deu a prestação de serviços pelos órgãos públicos.

O primeiro objetivo específico foi descrever em que consiste o Programa Agro Legal, entendido como política pública de apoio à agricultura familiar, originada de denúncia pública, alcançado através das respostas de entrevistas com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, que descreveram a constituição de uma legislação específica para atender aos pequenos produtores rurais principalmente da agricultura familiar.

A redação da lei foi feita pelo gabinete do prefeito, que identificou necessidade de cumprimento a normas e legislação devido à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.12.113615-7/000, no ano de 2012, referente ao artigo 28 da Lei Orgânica Municipal, iniciada pelo Ministério Público de Minas Gerais e protocolada na Procuradoria Geral de Justiça de Minas Gerais, que foi encaminhada ao Legislativo que analisou, sugeriu algumas correções e posterior as correções atendidas foi considerada Lei do Programa Agro Legal.

O segundo objetivo específico foi compreender a integração entre os órgãos públicos na definição e implementação do Programa Agro Legal, alcançado através das entrevistas com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo.

De acordo com as perguntas e respostas em entrevistas com os representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, a integração foi considerada satisfatória. O prefeito mencionou que não houve dificuldades em encaminhar à Câmara o projeto de Lei e que, na medida do possível, foram realizadas as alterações sugeridas pelo vereador relator, no qual foi aprovado o projeto se tornando em lei. Na visão do vereador, também considerou “com bons olhos”, pois teve a interferência do Ministério Público para a tomada de decisão pelo Poder Executivo.

Destaca-se que não houve participação, na constituição do Projeto de Lei, do representante da Secretaria da Agricultura do Município de Unaí, que seria válida a participação por se tratar de uma legislação específica para atender aos pequenos agricultores do município.

O terceiro objetivo foi identificar os discursos institucionais e a motivação dos atores representantes do Ministério Público de Minas Gerais ao assumirem o papel de promotores da transparência e do controle dos serviços de apoio à agricultura familiar em Unaí/MG, foi alcançado por entender o fato desde a denúncia, constituição do Programa a atuação do Ministério Público.

Segundo as denúncias à ouvidoria geral do Ministério Público realizadas em 2012 pelo ex-candidato a vereador, através de um blog, para mostrar à sociedade “como funciona a máquina pública”, foi solicitado que fossem tomadas providências quanto às condições de armazenamento e trato com maquinários agrícolas e as concessões que eram dadas a alguns agricultores e a outros não. O cidadão relatou que teve “bastante embate com o Ministério Público”, dificuldades em ser atendido pelo órgão e conflitos quanto à observância das denúncias que por ele eram feitas na ouvidoria do órgão.

Devido ao fato de o MP ser um órgão atuante em questões ligadas a interesses da sociedade, com a prerrogativa de estabelecer a ordem e os direitos legais, nota-se que existem também interesses próprios, como autoafirmação institucional e protagonismo de seus agentes.

A participação do Ministério Público de Minas Gerais como agente interventor, em resposta a denúncia, de acordo com o promotor, deu-se em contexto em que o MP já tinha conhecimento da inconstitucionalidade do referido artigo 28 da Lei Orgânica Municipal.

Em entrevista, o promotor informou que no ano de 2009, já era de conhecimento a inconstitucionalidade do artigo 28 que envolvia bens patrimoniais públicos, maquinários agrícolas e servidores, cedidos a particulares para serviços transitórios. Assim o MP encaminhou a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, que assegurou a inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal, intimando os Poderes Executivo e Legislativo para que se pronunciassem. Verificou-se que os Poderes Executivo e Legislativo à época não reagiram ao processo jurídico, sendo atendida somente no ano de 2017, com a redação do Programa Agro Legal, atribuída ao gabinete do prefeito e posteriormente aprovada com lei pelo Poder Legislativo.

Ao contrário do que foi relatado pelo cidadão em embates com o MP, o representante do Legislativo viu a atuação do MP como “espetacular” e que “nenhum município dá conta de governar sem o Ministério Público”. O representante do Executivo, não fez atribuições como as do vereador, na sua opinião o MP cumpre o que lhe é conferido. “O Ministério Público não quer saber, chegou lá a denúncia ele vai apurar, mais ou menos em função disso surgiu o Programa”. Ou seja, de certa forma, também atribuiu indiretamente ao MP o motivo de constituição do Programa Agro Legal, igualmente na visão do Secretário da Agricultura Municipal da época, no ano de 2017, quando foi constituído o Programa.

Na perspectiva da secretária da Secretaria da Agricultura, que está lotada no cargo desde que houve a denúncia e que o Ministério Público decretou a ADI, relatou que o Programa Agro Legal foi constituído por causa das ações do MP, para que os agricultores familiares pudessem voltar a ter acesso a cessão de maquinários agrícolas e servidores.

Menciona também que durante o período em que foi considerado inconstitucional o artigo 28 da Lei Orgânica Municipal pelo MP, os agricultores não

puderam receber nenhum auxílio do município, pois o MP não aceitou enquanto os Poderes Executivo e Legislativo regularizassem a situação. Aqui evidencia-se como ocorre a judicialização de políticas públicas através de órgãos ligados ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Referente ao Programa Agro Legal, nota-se a atuação do MP como protagonista, demonstrando falhas na produção de políticas públicas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

No quarto objetivo específico, procurou-se verificar em que medida assentamentos e pequenos agricultores vinculados a grupos políticos com poder nas estruturas públicas municipais de Unaí/MG, asseguram com maior facilidade acesso a serviços e maquinário do Programa Agro Legal.

Foi relatado pelo cidadão o que ocorria na prefeitura da época, por volta dos anos 2012 a 2016, que utilizava da máquina pública para angariar votos, dando acesso aos maquinários e servidores a aqueles que eram “parceiros”; e sua proibição no acesso à garagem da Secretaria da Agricultura, onde ficavam armazenados os maquinários agrícolas, demonstrando assim o incômodo causado nos políticos municipais da época. Em entrevista com o vereador, foi mencionado que o intuito do Programa ter sido criado foi “única e exclusivamente pela determinação do Ministério Público – a ADI. O Ministério Público, através de denúncias que recebiam das práticas de alguns secretários, estar atendendo uns e outros não”, ou seja, favorecendo alguns agricultores e a outros não.

De acordo com a resposta dos entrevistados, tanto o vereador quanto o cidadão denunciante, a respeito da cessão de maquinários agrícolas, reforçando o fato de haver benefícios a algumas pessoas e outras não, conforme declarou, o cidadão: “[...] *algumas pessoas da comunidade tinham mais privilégios que outras*”; e o vereador: “[...] prestigia alguém porque é do seu vínculo que vai votar em você”, confirmando e evidenciando que havia um favorecimento a algumas pessoas em troca de votos.

A funcionária da Secretaria da Agricultura também relata que o Programa Agro Legal se originou para “coibir o caráter político dentro dos serviços de porteira pra dentro”, e atribuiu os serviços realizados nesse sentido a pequenos produtores ligados a partidos políticos, quando relatou que havia um certo “apadrinhamento”, por ser “eleitor de fulano, porque é eleitor de ciclano”.

O que foi confirmado em entrevista com promotor mencionando que a ADI foi necessária para que se coibisse “os prováveis desvios de finalidade política” favorecendo a alguns pequenos agricultores e não a todos.

O quinto objetivo específico analisou as capacidades estatais da Secretaria da Agricultura de Unaí, no intuito de comparar o antes e depois do ano de 2017, de que modo a institucionalidade do Programa Agro Legal provocou mudanças no modo de distribuição e acesso aos equipamentos e maquinários rurais de patrimônio do município. Tendo sido alcançado com alguns destaques.

Primeiro, que nem tudo que foi estabelecido na lei do Programa Agro Legal está sendo realizado. Em entrevista com o senhor Prefeito, o mesmo refere-se: “a gente nem deu conta ainda de colocar”, ou seja, alguns benefícios que estão na lei ainda não foram atendidos.

Segundo, de acordo com o vereador, a concessão dos maquinários agrícolas e servidores tem sido muito falha, relata que o município não consegue atender os pequenos produtores através do programa, isso porque segundo ele não tem maquinários disponíveis a todos devido até mesmo, uma carência do mercado fornecedor.

Terceiro, para a secretaria lotada na Secretaria da Agricultura não há um controle, não são feitos cadastros e acompanhamentos dos maquinários que são concedidos aos pequenos agricultores, não se utiliza de critérios. De acordo com ela são feitas solicitações da Associação dos pequenos agricultores, com autorização de todos da associação, que mediante o pagamento de metade do óleo diesel utilizado nas máquinas agrícolas, já é suficiente para que seja feita a concessão.

Nota-se que o sistema é falho pelo fato de não ter controle e documentos anteriores a época inviabilizam a comparação de antes e depois de 2017. Reforça se que o Programa Agro Legal é benéfico para os pequenos produtores rurais, porém sua implantação foi feita para atender uma interferência do Ministério Público, já que os serviços de concessão, que antes já eram conhecidos e praticados, apesar de que havia sinais de “apadrinhamento político”, continuaram da mesma forma que anteriormente à lei criada.

Diante do que foi analisado e entendido, o papel do Ministério Público e dos órgãos municipais na regulamentação da lei do Programa Agro Legal, reforçou o que os estudiosos do tema têm mencionado quanto à atuação e protagonismo do Ministério Público, judicialização, que interferiu na forma de atuação dos órgãos

municipais em atender aos produtores da agricultura familiar. Na verdade, nota-se que o atendimento aos agricultores familiares já era realizado, apesar de que não se valia de uma legislação, e praticava-se favorecimentos políticos.

O Ministério Público, anteriormente às denúncias realizadas pelo cidadão, no blog e na ouvidoria do MP, já tinha conhecimento de certa forma de que a concessão dos maquinários agrícolas e servidores era inconstitucional pois não havia definição pelo artigo 28 da Lei Orgânica Municipal de quem realmente se valia a prestação de serviços, quem era considerado como pequeno produtor rural, deixando brechas para benefícios próprios dos agentes públicos e de terceiros, particulares. Evidenciado pelo promotor que no ano de 2009 era de conhecimento do MP tais práticas.

Desse modo, nota-se que o MP, por ser um ente público independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário desde a Constituição de 1988, tem exercido funções discricionárias, ou seja, atuando em políticas públicas através de “escolhas” e não apresentando prestação de contas caracterizada por baixa *accountability*.

A *accountability*, prestação de contas exercida pelos órgãos públicos em informar e dar ciência a toda população dos atos e fatos praticados por eles, seja no sentido horizontal, onde prestam contas aos próprios membros dos poderes públicos, relação de igualdade e sem hierarquia; seja no sentido vertical que é a prestação de contas para a população, exercida para controlar os políticos através do voto, ação popular, plebiscito, mediante o exercício de controle social.

Portanto, sugere-se para outras pesquisas, estudos e aplicações quanto ao controle e planejamento dos órgãos públicos no atendimento à população de forma claro e objetiva para uma prestação de contas que favoreça a todos, e outros exemplos de ingerências atuação do Ministério Público e qual seus desfechos.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2020.

ALMEIDA, Frederico de. Empreendedores jurídicos como empreendedores morais. Combate à corrupção e moralização da política brasileira. **Revista Nueva Sociedad**, julho de 2018, ISSN: 0251-3552. Disponível em:

<https://nuso.org/articulo/empreendedoresjuridicos-como-empreendedores-morais/>. Acesso em: 23 out. 2021.

ALONSO, Ângela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. *In*: ALONSO, Ângela. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. Bloco Qualitativo. Sesc-SP/Cebrap, 2016. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016\\_EBOOK%20SescCebrap\\_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf](http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_EBOOK%20SescCebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-%20Bloco%20Qualitativo.pdf). Acesso em: 05 abr. 2022.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo, Educ: Editora, Sumaré: Fapesp, 2002 – Série Justiça. Disponível em: [http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/Super\\_Users/rarantes/Ministerio\\_Publico\\_e\\_Politica\\_no\\_Brasil-final-jpg.compressed.pdf](http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/Super_Users/rarantes/Ministerio_Publico_e_Politica_no_Brasil-final-jpg.compressed.pdf). Acesso em: 24 set. 2021.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, nº 39, fev.1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/?format=pdf&lang=pt#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%ABlico%20tem%20sido,pol%C3%A9ticos%20e%2C%20no%20sentido%20inverso>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ARANTES, Rogério Bastos. O Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 97, p. 325-335, jul./dez. 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5829552/mod\\_resource/content/1/ministerio\\_publico\\_frenteira\\_justica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5829552/mod_resource/content/1/ministerio_publico_frenteira_justica.pdf) (usp.br). Acesso em: 25 abr. 2022.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública** 25 (1). jan.-abr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/y9dCbmHBdT8QJTDZh563fFx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 abr. 2022.

AVRITZER, Leonardo; MARONA Marjorie. A tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 2, 2017, pp. 359 a 393. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BENTO, Juliane Sant'Ana; ENGELMANN, Fabiano. Judicialização, combate à corrupção e seus sentidos cruzados. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 3, p. 99-109, 2018.

BENTO, Juliane Sant'Ana; ENGELMANN, Fabiano; PENNA, Luciana. Doutrinadores, políticos e "Direito Administrativo" no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis - Vol. 16 - Nº 37, set./dez. de 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/21757984.2017v16n37p286/35978>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 nº 1(3), janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em: <file:///D:/Downloads/18027-Texto%20do%20Artigo-56348-1-10-20110215.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. Lei n.º 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Planalto**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm). Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Lei n.º 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação de Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Planalto**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm). Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania e Conab. **Agricultura Familiar: Entenda como funciona o Programa de Aquisição de Alimentos**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/01/entendacomofunciona-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos>. Acesso em: 28 out. 2020.

BRIQUET, Jean-Louis. **As condições de sucesso para uma cruzada moral: Luta anticorrupção e conflitos políticos na Itália dos anos 1990**. Tradução: Lucas e Silva Batista Pilau, 2019. Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção recurso eletrônico. Organizadores Fabiano Engelmann e Lucas Silva Batista Pilau. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.



COSTA, Bianca Aparecida Lima; AMORIM JUNIOR, Paulo Cesar Gomes; SILVA, Marcio Gomes da. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural [online]**. 2015, v. 53, n. 1, pp. 109-126. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1234-56781806-9479005301006>. Acesso em: 27 out. 2020.

CRUZ, Naiara Barbosa da; JESUS, Josimar Gonçalves de.; BACHA, Carlos José Caetano.; COSTA, Eduardo Martins. Acesso da agricultura familiar ao crédito e à assistência técnica no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 59(3), 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/18069479.2021.226850>. Acesso em: 27 out. 2020.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Agricultura Familiar e a difusa conceituação do termo pesquisadores da Embrapa Hortaliças opinam sobre o tema. **Embrapa Hortaliças**. Ano III - Número 14 setembro-dezembro, 2014. Disponível em: [https://www.embrapa.br/documents/1355126/2250572/revista\\_ed14.pdf/a238ede6a45d4e07-858a-78bfa9025ab5](https://www.embrapa.br/documents/1355126/2250572/revista_ed14.pdf/a238ede6a45d4e07-858a-78bfa9025ab5). Acesso em: 25 fev. 2022.

ENGELMANN, Fabiano. **Para uma Sociologia Política das Instituições Judiciais**. 2017. Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção recurso eletrônico. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, 44, 4: 689-727, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/NGMGWdsYGq7c59y7ryyymsf/?lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FOSSÁ, Juliano Luiz; RENK, Arlene Anélia. Geografia do poder: qual o lugar da agricultura familiar no organograma do estado brasileiro? **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**. Curitiba, v. 10, n. 03, p. 438-455, set./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>. Acesso em: 26 fev. 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GRISA, Cátia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese de Doutorado, 2012. Disponível em: [https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese\\_.Catia-Grisa.pdf](https://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_.Catia-Grisa.pdf). Acesso em: 30 maio 2021.

GRISA, Cátia; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Agroalim, Mérida, A "Produção Invisível" na Agricultura Familiar. **Autoconsumo, Segurança Alimentar e Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural**. v. 16, n. 31, p. 65-79, julho. 2010. Disponível em: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-03542010000200005&lng=es&nrm=iso](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542010000200005&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 07 jan. 2021.

GRISA, Cátia.; KATO, Karina Yoshie Martins; FLEXOR, Georges Gérard; ZIMMERMANN, Sílvia Aparecida. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/50853>. Acesso em: 12 out. 2021.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural [online]**. 2014, v. 52, suppl 1pp. 125-146. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>. Epub 19 Feb 2015. ISSN 1806-9479. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>. Acesso em: 11 set. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-deimprensa/2013agencia-de-noticias/releases/25789-censo-agro-2017-populacaocupada-nosestabelecimentos-agropecuarios-cai-8-8>. Acesso em: 14 maio 2020.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Caderno CRH [online]**. 2018, v. 31, n. 84, p. 567-580. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792018000300009>. Acesso em: 19 out. 2021.

LEMGRUBER, Julita; Ludmila Ribeiro, Leonarda Musumeci, Thais Duarte. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?**. Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publicoguardiaoda-democracia-brasileira/>. Acesso em: 20 set. 2021.

LIMA, Marcia. **O uso da entrevista na pesquisa empírica**. Bloco Qualitativo. Sesc-SP/Cebrap, 2016, p. 24-42. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016\\_EBOOK%20SescCebrap\\_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-20Bloco%20Qualitativo.pdf](http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/2016_EBOOK%20SescCebrap_%20Metodos%20e%20tecnicas%20em%20CS%20-20Bloco%20Qualitativo.pdf). Acesso em: 05 abr. 2022.

LIMA, Charles Hamilton dos Santos. **Accountability**. 2018. Disponível em: <https://mpd.org.br/mp-no-debate-artigo-a-construcao-de-mecanismos-para-efetivocontrole-social-ou-accountability-vertical/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

LOTTA, Gabriela. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos do Trabalho Científico**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, José de Souza. Apresentação: **A modernidade do “passado” no meio rural**. O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola. Editores técnicos: Antônio Márcio Buainain; Eliseu Alves; José Maria da Silveira; Zander Navarro. Embrapa, Brasília, DF, 2014.

Disponível em:

[https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/o\\_mundo\\_rural\\_2014.pdf](https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/o_mundo_rural_2014.pdf).

Acesso em: 28 fev. 2022.

MELO, Paulo. **Maquinário da Agricultura Familiar Abandonados pelo Prefeito**.

Blog Paulo Melo. Unai/MG, março 2012. Disponível em:

<http://paulomelounai.blogspot.com/2012/03/maquinario-da-agricultorafamiliar.html?m=1>.

<https://www.blogger.com/profile/17446014077218544150>.

Acesso em: 30 set. 2021.

MELLO, Paulo Freire. PEDROSO, Maria Thereza. **Os agricultores familiares sob a lente dos cientistas sociais, escrevem Maria Thereza Pedroso e Paulo Freire Mello**. 03 dez. 2021. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/opiniao/osagricultores-familiares-sob-a-lente-doscientistas-sociais-escrevem-maria-therezapedroso-e-paulo-freire-mello>.

Acesso em: 25 fev. 2022.

NAVARRO, Zander. **A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica**. 2010. Disponível em:

<http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/904333>. Acesso em: 26

fevereiro 2022.

NAVARRO, Zander. **“Nunca cruzaremos este rio” – A estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a “sociologia militante”, e o ocaso da reforma agrária no Brasil**. XXXII Encontro Anual da ANPOCS 2008 (GT 35: “Ruralidade, território e meio ambiente”). Disponível em:

<https://anpocs.com/index.php/papers-32-encontro/gt-27/gt35-6/2660zandernavarronunca/file>. Acesso em: 28 fev. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Judicialização de Políticas no Brasil**. 2019. Editora FIOCRUZ. Disponível em: <https://doi.org/10.7476/9786557080733>. Acesso em: 15 abr. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela S.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa *accountability*. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, 2020, 7(1), 181–195.

PANSIERI, Flávio. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/69/edicao1/conselhonacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 24 out. 2021.

PEDROSO, Maria Thereza Macedo. Experiências internacionais com a agricultura familiar e o caso brasileiro: o desafio da nomeação e suas implicações práticas. *In*: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Ed.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF: Embrapa, 2014. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/994881>. Acesso em: 21 mar. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2. ed. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.

RIBEIRO, Ludmila M. L.; DUARTE, Thaís Lemos. **Direitos Difusos, Coletivos ou Individuais Homogêneos?** Quem são e como atuam os membros do Ministério Público. Del Ríó. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: Velha instituição com novas funções?. **Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]**, 113 | 2017, julho, 2017, Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/6654>; DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.6654>. Acesso em: 21 mar. 2021.

RIBEIRO, Marcelo Martins. **Abastecimento municipal de alimentos e estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional em Liberdade-MG**. 2014. 74 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica-RJ. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/2905>. Acesso em: 27 out. 2020.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SABOURIN, Eric. Clientelismo e participação nas políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 2020, 58(4), e217798. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2020.217798>.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura Familiar Brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/Agricultura\\_Familiar.pdf](https://www.cfn.org.br/wpcontent/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

SCHNEIDER, S. NIEDERLE, P.A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. *In*: FALEIRO, F.G.; FARIAS NETO, A.L. **Desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina, DF, Embrapa Cerrados, 2008, p. 989-1014. Disponível em:

<http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/producaotextual/sergio-schneider/schneider-seniederle-p-a-agricultura-familiar-e-teoria-social-a-diversidade-das-formasfamiliaresde-producao-na-agricultura-in-faleiro-f-g-e-farias-neto-a-l-ed-savanasdesafios-eestrategias-para-o-equilibrio-entre-sociedade-agronegocio-e-recursos-1> Acesso em: 19 maio 2021.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Rev. bras. Ci. Soc.** v.18 n.51 São Paulo fev. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000100008>. Acesso em: 27 out. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Felipe Maia Guimarães da. **Questão agrária e democracia: uma releitura de José de Souza Martins.** 40º Encontro Anual da ANPOCS, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/49698425/Paper\\_ANPOCS\\_2016\\_Felipe\\_Maia.pdf](https://www.academia.edu/download/49698425/Paper_ANPOCS_2016_Felipe_Maia.pdf). Acesso em: 25 fev. 2022.

Sobre O MPF. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ompf/sobre-o-mpf>. Acesso em: 24 out. 2021.

SOUSA, Diego Neves de. **Mediadores sociais e políticas de inclusão produtiva da agricultura familiares no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas.** Tese de doutorado, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/204079>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SOUSA, Mariana Sotero de. O desenvolvimento de políticas públicas para o setor rural a partir da relação Agricultura Familiar, Estado e Democracia. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, v. 1, n. 2, p. 117 – 138, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/321/pdf>. Acesso em: 30 maio 2021.

SCHOTTZ, Vanessa. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela Agricultura familiar.** 2017. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/2375>. Acesso em: 26 out. 2020.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Processo: 1.0000.12.113615-4/000. Relator: Des.(a) Kildare Carvalho. Data do Julgamento: 10/07/2013.Data da Publicação: 23/08/2013. Disponível em [https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?listaProcessos=10000121136154000](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10000121136154000). Acesso em: 23 set. 2021.

TRAINOTTI FILHO, Alcir Mario; TRAINOTTI, Cintia Ghisi. **Fontes de informação**. Indaial: UNIASSELVI, 2018.

UNAÍ. Lei n.º 3092, de 06 de junho de 2017. Dispõe sobre a Institui o Programa Agro Legal que incentiva e apoia o pequeno produtor rural e similares, autoriza a prestação de serviços rurais e dá outras providências no município de Unaí.

**Câmara Municipal de Unaí/MG**. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/mg/u/unai/lei-ordinaria/2017/309/3092/lei-ordinarian3092-2017-institui-o-programa-agro-legal-que-incentiva-e-apoia-o-pequenoproduorrural-e-similares-autoriza-a-prestacao-de-servicos-rurais-e-da-outrasprovidencias>. Acesso em: 13 maio 2020.

UNAÍ. Lei Orgânica do Município de Unaí/MG, de 21 de março de 1990. **Câmara Municipal de Unaí/MG**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-unai-mg>. Acesso em: 29 set. 2021.

VIEIRA, José Guilherme Silva. **Metodologia de Pesquisa Científica na Prática**. Curitiba: Fael, 2010.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O agricultor familiar no Brasil: um ator social da construção do futuro. *In*: PETERSEN, Paulo (org.) **Apoios: Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro:

AS-PTA, 2009. p. 33-45. Disponível em:

<http://aspta.org.br/files/2011/05/N%C3%BAmero-especial.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

WU, Xu; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

## **ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa que tem por finalidade concluir o curso de pós-graduação de Mestrado em Ciências Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, localizada no município de São Leopoldo/RS.

Coordenadora da pesquisa: Andréia Teixeira Costa

**Prezado,**

O senhor está sendo convidado a participar da pesquisa “**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS E O PROGRAMA AGRO LEGAL NO MUNICÍPIO DE UNAÍ/MG**: a construção da assistência aos produtores rurais ligados à agricultura familiar” de responsabilidade de Andréia Teixeira Costa, aluna de pós-graduação do Curso de mestrado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, localizada no município de São Leopoldo/RS.

**Objetivo desta pesquisa** - Analisar o papel do Ministério Público e dos órgãos públicos municipais na regulamentação de lei que permitiu a assistência aos produtores rurais ligados à agricultura familiar através do Programa Agro Legal, e como se dá a prestação de serviços pelos órgãos públicos aos pequenos produtores.

**Sobre as informações necessárias** - Serão dados todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa.

**Anonimato** - Os nomes dos participantes não serão divulgados, sendo mantido o mais rigoroso sigilo e adotado procedimentos para que nenhum respondente seja identificado.

**Armazenamento dos dados** - Os dados ficarão sob a guarda da pesquisadora responsável pela pesquisa.

**A coleta dos dados** – O instrumento de geração de dados é a entrevista semiestruturada e gravação utilizando equipamentos, tais como gravador, celular e notebook. A entrevista será realizada de preferência presencial e em local e horário designado pelo entrevistado, ou o participante pode vir a ser convidado para realizar uma entrevista de maneira virtual.

**Riscos à saúde** - Os riscos à saúde são mínimos, pois será mantido o distanciamento.

**O caráter voluntário da pesquisa** - Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. O senhor é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

**Divulgação da pesquisa** - Os resultados do estudo darão origem à relatórios de pesquisas, podendo ser publicados posteriormente em periódicos ou eventos em forma de artigos científicos ou similares.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem.

### **Consentimento Livre e Esclarecido**

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

---

Nome do Participante da Pesquisa

---

Assinatura do Participante da Pesquisa

---

Assinatura da Coordenadora da pesquisa

Se o senhor tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, contate:

Coordenadora da Pesquisa: Andreia Teixeira Costa

Telefone: (38) 99959-8625

Email: [contac-1@hotmail.com](mailto:contac-1@hotmail.com)



## **ANEXO B - PERGUNTAS ELABORADAS PARA ENTREVISTAS**

### **A) Entrevista com o representante do Poder Executivo**

- 1) O que motivou o gabinete do senhor a redigir a legislação do Programa Agro Legal?
- 2) Houve dificuldade para aprovação da lei do Programa Agro Legal? Em caso afirmativo, qual(is)?
- 3) O senhor teve apoio político para implantar o Programa?
- 4) Qual critério utilizado para identificar quem são os agricultores familiares que são atendidos pelo Programa Agro Legal?

### **B) Entrevista com o secretário da Secretaria da Agricultura do município da época de constituição da lei, no ano de 2017**

- 1) Em relação a constituição do Programa Agro Legal, o senhor se recorda ou tem conhecimento de como foi instituído?
- 2) Saberria comentar a repercussão da abordagem à época?
- 3) As fotografias causaram algum debate público em torno da situação em que se encontravam os equipamentos?
- 4) Sobre a ADI da lei municipal, como foi a discussão política gerada?
- 5) Como foi o engajamento do MP no assunto?
- 6) Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favoreceu a agricultura familiar? Em quais aspectos? Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favoreceu a agricultura familiar? Em quais aspectos?
- 7) Hoje o senhor sabe me dizer se esse projeto está ativo?

### **C) Entrevista com o atual Secretário e funcionário da Secretaria da Agricultura do município de Unai/MG**

- 1) O Programa Agro Legal tem favorecido os agricultores familiares? Em quais aspectos?
- 2) Existe algum critério utilizado para identificar quem são os agricultores familiares?
- 3) Quantos agricultores familiares são beneficiados com os empréstimos de maquinários agrícolas no município?

- 4) É feito algum cadastro, controle e acompanhamento do maquinário agrícola que são emprestados/cedidos aos agricultores?

**D) Entrevista individual com o funcionário da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG**

- 1) Existe um programa denominado Programa Agro legal que foi instituído pela participação do poder executivo através do gabinete do prefeito para atender a agricultura familiar em 2017. Você se lembra desse programa? E em relação a esse programa você recorda como ele foi estruturado, se teve a participação só do gabinete do prefeito ou se a Secretaria da agricultura na época auxiliou?
- 2) Você se recorda que em 2012, foi feita uma denúncia no Ministério Público de maquinas agrícolas que estavam sendo deterioradas?
- 3) Na época sobre a questão do Ministério público, você se lembra se teve alguma repercussão do caso entre os pequenos agricultores e a Secretaria?

**E) Entrevista com o representante do Poder Legislativo**

- 1) Como foi receber esse projeto para que fosse constituída a lei do Programa Agro Legal?
- 2) Na sua concepção, quais motivos levaram o prefeito a criar a Lei do Programa Agro Legal?
- 3) Saberá comentar a repercussão da abordagem à época?
- 4) Como foi o engajamento e a repercussão do Ministério Público? Gerou pontos positivos ou negativos junto à Câmara e a Prefeitura?
- 5) Qual sua avaliação do Programa Agro Legal? Ele favorece a agricultura familiar?

**F) Entrevista com o cidadão, professor, sociólogo, militante e que atuou em sindicatos de classes e era responsável por reportagem de denúncia em um blog de notícias e também junto ao Ministério Público de Minas Gerais**

- 1) O que motivou o senhor a escrever em seu blog, em 2012, sobre os maquinários agrícolas que estavam armazenados na garagem da Secretaria da Agricultura do município de Unaí/MG?
- 2) Saberá comentar a repercussão da abordagem à época?
- 3) As fotografias causaram algum debate público em torno da situação em que se encontravam os equipamentos?

- 4) O senhor levou ao conhecimento do Ministério Público a reportagem que publicou no blog? Em caso afirmativo, houve atuação do MP? Em caso afirmativo, foi válida no sentido de beneficiar os agricultores familiares do município?
- 5) No seu entendimento as políticas públicas instituídas no município de Unaí/MG têm alcançado os agricultores familiares?
- 6) O senhor teve conhecimento da criação do Programa Agro Legal para auxílio dos agricultores familiares do município de Unaí/MG? Em caso afirmativo, tem conhecimento se houve mudanças significativas para os agricultores?
- 7) Na sua opinião, essa lei tem favorecido os agricultores familiares?
- 8) Como foi o engajamento do MP no assunto?
- 9) O senhor se lembra quem era o promotor do Ministério Público?

**G) Entrevista com o promotor local do Ministério Público de Minas Gerais, no município de Unaí/MG, o qual relatou sobre os acontecimentos que promoveu a Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal**

- 1) No ano 2012, aconteceu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal contra os Poderes Executivo e Legislativo do município de Unaí/MG. A ADI ocorreu por alguma denúncia apresentada ao MPMG?
- 2) Qual(is) a(s) motivação(ões) do MPMG em instituir a ADI?
- 3) Qual foi o desfecho dessa medida, houve resposta dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Unaí? Se sim, qual(is)?
- 4) Na sua opinião, a intervenção com a ADI provocou melhorias para os pequenos agricultores rurais do município de Unaí/MG?
- 5) Qual (is) aspecto(s) o MP tem favorecido à sociedade/população de modo geral?