

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Administração

Adriana Prado Bicalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE:
uma análise de política agrícola no Brasil

Belo Horizonte
2016

Adriana Prado Bicalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE:
uma análise de política agrícola no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Área de concentração: Administração

Belo Horizonte
2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

B583p Bicalho, Adriana Prado
Políticas públicas e sustentabilidade: uma análise de política agrícola no Brasil / Adriana Prado Bicalho. Belo Horizonte, 2016.
198 f. : il.

Orientador: Armino dos Santos de Sousa Teodósio
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Administração.

1. Política pública. 2. Sustentabilidade. 3. Agricultura e Estado. 4. Desenvolvimento rural. 5. Sociologia política. I. Teodósio, Armino dos Santos de Sousa. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 658:577.4

Adriana Prado Bicalho

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE:
uma análise de política agrícola no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Prof. Dr. Armindo dos Santos de Sousa Teodósio - PUC Minas - (Orientador)

Prof. Dr. Mário Aquino Alves - FGV - (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff UFMG - (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 15 de abril de 2016.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por me abençoar muito mais que eu mereço.

Ao meu filho, por ser tão carinhoso. Você é a grande alegria da minha vida.

Aos meus pais, pelo amor e apoio em todos os momentos.

Ao Rogério, por mesmo longe estar sempre comigo. Minha vida é bem melhor ao seu lado.

As minhas irmãs e irmão, meus sobrinhos e sobrinhas, a toda a minha família, por acreditarem sempre em mim. Foi o desejo de estar perto de vocês que me impulsionou a encarar mais este desafio.

Ao meu orientador Téo, pelo acolhimento e ensinamentos valiosos.

Aos funcionários e colegas da PUC Minas, pela atenção.

Aos Examinadores da Banca, pelas contribuições a este trabalho.

Aos entrevistados nesta pesquisa, pela pronta colaboração.

*Nossa tarefa deveria ser nos
libertarmos...aumentando o nosso círculo de
compaixão para envolver todas as criaturas
viventes, toda a natureza e sua beleza.*

Albert Einstein

RESUMO

A análise de política pública a que se propõe este trabalho tem por objetivo discutir a inserção da sustentabilidade no processo de construção da política agrícola brasileira. A abordagem utilizada aponta para uma evolução da ideia de desenvolvimento, girando em torno das teses da “sustentabilidade”, e sua variedade de entendimentos, noções, pressupostos e abordagens. O campo de estudo das políticas públicas propõe um diálogo multidisciplinar entre ciência política, sociologia e administração, entre outras disciplinas. Para entender a dinâmica deste campo, buscou-se amparo nos aportes teóricos da nova sociologia econômica e do neoinstitucionalismo, com foco na ação dos atores sociais. Nesta concepção, adotou-se uma estratégia que visa ultrapassar o enfoque estadocêntrico e economicista de análise de políticas públicas e procura compreender a multidimensionalidade dos fenômenos sociais e da sustentabilidade a partir da articulação das instituições, concebidas como construções sociais. Para tanto, se utilizou o método qualitativo de investigação científica, tendo como estratégia de coleta de dados a realização de entrevistas semiestruturadas. Foram selecionadas duas políticas para análise, a saber, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC). A análise dos dados tem como recorte as fases de formação da agenda e de formulação das políticas, e foi elaborada a partir da interação de variáveis que interessam à análise da inserção da sustentabilidade no processo de construção destas duas políticas. Entendendo políticas públicas como instrumento capaz de promover mudanças na organização social, política, econômica, cultural, territorial e ambiental de uma sociedade, esta análise pretende lançar luz sobre a importância do comportamento dos *policy makers* na construção de um modelo de desenvolvimento segundo as teses da sustentabilidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Sustentabilidade. Neoinstitucionalismo. Política Agrícola. Desenvolvimento Rural Sustentável.

ABSTRACT

Public policy analysis which proposes this work aims to discuss the inclusion of sustainability in the construction process of the Brazilian agricultural policy. The approach points to an evolution of the idea of development, revolving around the theses of "sustainability" and its variety of understandings, concepts, assumptions and approaches. The field of study of public policy proposes a multidisciplinary dialogue between political science, sociology and management, among other disciplines. To understand the dynamics of this field, was sought to support the theoretical contributions of the new economic sociology and neo-institutionalism, focusing on the action of the social actors. In this design, was adopted a strategy to overcome the concentrated in the State and economistic approach to public policy analysis, and seeks to understand the multidimensional nature of social phenomena and sustainability through the articulation of institutions designed as social constructions. For that, was used the qualitative method of scientific research, with the data collection strategy of conducting semi-structured interviews. Were selected two policies for analysis, namely, the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Pnater) and the Sector Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture (Plan ABC). The data analysis is limited to stages of formation of the agenda and formulation of policies, and was developed from the interaction of variables of interest to analyze the inclusion of sustainability in the construction process of these two policies. Understanding public policy as an instrument to promote changes in social organization, political, economic, cultural, territorial and environmental dimensions of a society, this analysis aims to shed light on the importance of the behavior of policy makers in the construction of a development model according to the thesis of sustainability.

Keywords: Public Policy. Sustainability. Neo-Institutionalism. Agricultural Policy. Sustainable Rural Development.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Teses e Dissertações com o termo exato <i>política pública</i> (Todas as áreas – Banco da Capes - 1987 a 2010).....	40
TABELA 2 - Distribuição dos Respondentes por Setor, Órgão e Política.....	90
TABELA 3 - Perfil dos Respondentes	92
TABELA 4 - Processo Tecnológico, compromisso nacional relativo (aumento da área de adoção ou uso) e potencial de mitigação por redução de emissão de GEE (milhões de Mg CO2 eq).	137
TABELA 5 - Programação e aplicação efetiva de recursos do Programa ABC nas safras 2010/11, 2011/12, 2012/13 e 2013/14 até abril de 2014 (em R\$ milhões)*	164

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Detalhamento do Ciclo de Políticas Públicas.....	52
FIGURA 2 - Modelo Teórico-Compreensivo da Pesquisa.....	83
FIGURA 3 - Distribuição dos Respondentes por Formação e Tempo de Serviço.....	93
FIGURA 4 - Comparação entre Agricultura Familiar e Agricultura Patronal	103
FIGURA 5 - Dimensões de Sustentabilidade na Visão dos Entrevistados.....	112
FIGURA 6 - Emissão de GEE na Agricultura.....	120
FIGURA 7 - Convergências e Divergências das Agendas de Política Agrícola.....	121
FIGURA 8 - Níveis de Governança do Plano ABC	145
FIGURA 9 - Governança do Plano ABC	149
FIGURA 10 - Governança da Pnater.....	153

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Dez Principais Pontos da Declaração de Cork.....	80
QUADRO 2 - Quadro Resumo de Documentos da Pnater e Plano ABC.....	87
QUADRO 3 - Categorias de Análise Segundo os Objetivos da Pesquisa.....	89
QUADRO 4 - Análise da Formulação da Pnater e do Plano ABC.....	143
QUADRO 5 - Análise da Estrutura de Governança da Pnater e Plano ABC.....	156

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
ABRAF	Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
ACAR	Associações de Crédito e Assistência Rural
AIA	Associação Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico
ANA	Agência Nacional das Águas
ANAEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANPII	Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes
APP	Áreas de preservação permanentes
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BACEN	Banco Central do Brasil
CACN	Comissão de Agricultura do Congresso Nacional
CAIs	Complexos agroindustriais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CIM-Gex	Comitê interministerial de mudança Global do Clima - Grupo Executivo
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CNATER	Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CO ² eq	Gás carbônico equivalente
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CNDRS/CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
COP-15 15 ^a	Conferência das Partes, Convenção do Clima das Nações Unidas, Copenhague
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DEPROS	Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
EUA	Estados Unidos da América

FAO	Food and Agriculture Organization
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
FBN	Fixação Biológica do Nitrogênio
FEBRAPDP	Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha
FGV/SP	Fundação Getúlio Vargas/São Paulo
GEE	Gases do Efeito Estufa
GGE	Grupos Gestores Estaduais
GTB	Grito da Terra Brasil
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ÍCONE	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILPF	Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEC	Ministério da Educação
Mg	Miligrama
MF	Ministério da Fazenda
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Sem Terra
M ³	Metro cúbico
NEAD	Núcleo de Estudos em Agricultura e Desenvolvimento
NSE	Nova Sociologia Econômica
NUPEGS	Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEPA	Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PIB	Produto Interno Bruto
Plano ABC	Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNMC	Política Nacional Sobre Mudança do Clima
PR	Presidência da República
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PUC Minas	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
SAFs	Sistemas Agroflorestais
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SEAF	Secretaria Especial Extraordinária de Assuntos Fundiários
SENAR	Serviço de Formação Profissional Rural e Promoção Social
SENASA	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar
SIBRATER	Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão
Rural SIATER	Sistema Eletrônico de Gerenciamento da Prestação de Serviços de ATER
SICOR	Sistema Informatizado de Controle de Operações
SINDAG	Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SPA	Secretaria de Política Agrícola
SPD	Sistema Plantio Direto
SPR	Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo
SPS	Sistemas de Produção Sustentáveis
UE	União Europeia
URT	Unidades de Referência Tecnológica
UTDs	Unidades de Teste e Demonstração
WCDE	Comissão Internacional para Meio Ambiente
WWF	World Wildlife Foundation

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	27
2 REFERENCIAL TEÓRICO	39
2.1 Análise de políticas públicas no Brasil.....	39
2.2 Neoinstitucionalismo como fundamento teórico para a análise de políticas públicas.....	43
2.3 O processo de construção das políticas públicas	50
2.3.1 O Processo de formação de agenda (agenda-setting).....	52
2.3.2 A formulação das políticas públicas	55
2.4 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.....	60
2.4.1 A evolução das ideias sobre “desenvolvimento”	61
2.4.2 A Pluralidade da sustentabilidade em suas dimensões.....	65
2.5 Agricultura, Política Agrícola e Desenvolvimento Rural	71
2.5.1 Agricultura Brasileira à luz do Neoinstitucionalismo.....	71
2.5.2 A Evolução da Política Agrícola Brasileira.....	73
2.5.3 O Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	75
2.5.4 Os debates sobre o desenvolvimento rural no Brasil.....	78
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	85
4 ANÁLISE DOS DADOS	95
4.1 Caracterização do objeto de pesquisa: as políticas Pnater e Plano ABC	95
4.1.1 Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)	95
4.1.2 Plano ABC	97
4.2 Caracterização do setor agrícola na visão dos entrevistados	100
4.3 Percepção dos atores envolvidos na construção da Pnater e do Plano ABC sobre sustentabilidade	106
4.4 Análise da formação da agenda da Pnater e do Plano ABC.....	113
4.5 Análise do processo de formulação da Pnater e do plano ABC	122
4.5.1 Análise da participação democrática no processo de formulação da Pnater e do Plano ABC.....	123
4.5.2 Representatividade na formulação da Pnater e do Plano ABC.....	132
4.5.3 Análise da construção dos objetivos da Pnater e do Plano ABC.....	136
4.5.4 Análise do processo de descentralização da Pnater e do Plano ABC	140
4.6 Análise da governança, recursos e estratégias utilizados na construção da Pnater e do Plano ABC.....	144
4.7 Análise das perspectivas da Pnater e do Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.....	157
4.7.1 Os avanços e desafios da Pnater em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.....	158
4.7.2 Os avanços e desafios do Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.....	163
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
REFERÊNCIAS	181
APÊNDICE - Roteiro de entrevistas.....	197

1 INTRODUÇÃO

O debate atual sobre desenvolvimento tem se intensificado diante das crises que o mundo vem enfrentando. As drásticas mudanças políticas, o forte acirramento das tensões sociais e culturais derivadas da concentração de renda e de riquezas, além da incessante degradação ambiental, se juntam a uma crise econômica e financeira globais. Todos esses fenômenos estão de algum modo, relacionados ao questionamento a respeito da ideia de “modernidade”, presente nos projetos dominantes de desenvolvimento, e à constatação de que ela não significaria necessariamente progresso, que por sua vez não seria algo espontâneo ou inerente a todos os sistemas econômicos e sociais.

O projeto civilizatório da modernidade teria entrado em colapso e as discussões convergem para os efeitos não intencionais provocados pelo processo de racionalização econômica, cujas consequências negativas atingem tanto o meio ambiente como os próprios homens (Giddens, 1991). Como em um paradoxo, é a partir desta configuração que surgem novas proposições, tanto dos que defendem o redirecionamento dos propósitos modernistas, quanto daqueles que almejam sua superação definitiva. Tais alternativas não constituiriam ainda um novo paradigma, mas tendências e ideias-força que objetivam conformar diversas visões sobre o empreendimento do desenvolvimento (modernização).

O processo de transição em direção a um novo modelo de desenvolvimento tem como desafio o enfrentamento destas crises e a superação de uma situação de risco. Tais riscos são impostos pelas reações da natureza às agressões sofridas permanentemente, e também pelas mudanças nas relações sociais, na medida em que estes riscos são criados pelo próprio homem. Esta situação configura o que se pode denominar de “sociedade do risco”. A originalidade deste termo pertence à Ulrich Beck e, segundo o autor, o enfrentamento desta situação de risco exige frear o desenvolvimento baseado no crescimento econômico e abrir possibilidades de curvá-lo, revisá-lo e estabelecer novas responsabilidades. Assim, o conceito de sociedade de risco permite entender o caminho pelo qual as soluções podem ser formuladas (Beck, 1997).

Estariamos então diante de um problema sistêmico da sociedade moderna, que envolveria todas as suas dimensões, partindo das instituições que nos regem, das regras do jogo, dos pactos sociais que herdamos e da mentalidade que desenvolvemos ao longo do tempo. Na busca de sua solução todas as forças precisariam convergir em uma única direção, ainda que os caminhos não sejam os mesmos. Segundo Dowbor (2007), deve-se buscar articular o Estado, o mercado e a sociedade civil visando um desenvolvimento que seja

socialmente justo, economicamente viável, e ambientalmente sustentável.

Superar um modelo esgotado, mas que ainda persiste, ou até mesmo redirecioná-lo, exige repensar estas relações a partir de dimensões ignoradas pelos economistas ortodoxos, a saber, as dimensões sociais, culturais, políticas, ambientais e até mesmo históricas da economia, ou seja, tudo aquilo que a racionalidade econômica tradicional menosprezou em seus estudos e abordagens (Bruseke, 2000). Na interface atual das relações entre Estado, mercado e sociedade, especificamente no caso brasileiro, o ideal proposto por diversos autores, entre eles Abrúcio (2004), Arretche (2007), Rua (2009), Saravia (2006), Secchi (2010) e Souza (2006) entre outros, é de que o Estado possa reforçar o seu papel de promotor do desenvolvimento, rever a sua relação com o mercado e dar novo impulso à participação da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas.

Neste horizonte, o papel do Estado deveria ser o de contribuir como estimulador, regulador e estruturador das relações sociais. A democracia pede um Estado aberto para a diversidade de opiniões da sociedade (Alves, 2004), e suas ações devem impactar significativamente o nível de qualidade de vida dos indivíduos e ampliar as perspectivas para se bem viver em sociedade. Estas ações são problematizadas na literatura acadêmica pela noção de “políticas públicas”, que se traduzem em programas, planos e projetos, e produzem resultados capazes de afetar a sociedade como um todo. São inúmeras as definições de políticas públicas, mas todas convergem para a centralidade da ação do governo, direta ou indiretamente, cujos efeitos influenciam a vida de toda a sociedade.

O estudo das políticas públicas se constitui em um campo de conhecimento vasto e de difícil análise à medida que os sistemas políticos e a sociedade se tornam cada vez mais complexos (Labra, 1999). Tem como objeto o estudo do “Estado em ação” e os prováveis impactos sobre a ordem social e econômica (Souza, 2003). A abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com as questões tradicionais da ciência política (Frey, 2000). É neste campo do conhecimento que se situa esta pesquisa, um campo multidisciplinar, que segundo Souza (2003) é regido pelo pressuposto analítico de que, em democracias estáveis, as ações do governo podem ser analisadas cientificamente por pesquisadores independentes.

Este é um tema relativamente recente na pesquisa acadêmica no Brasil. Até a década de 2000 os estudos se concentravam na “análise de estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (Frey, 2000, p. 214). A literatura sobre políticas públicas até então se mostrava inexpressiva, caracterizada por uma simplicidade analítica, até então pouco traduzida e de escassa aplicação empírica

(Souza, 2003; Arretche, 2003). A partir dos anos 2000, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa (Faria, 2012). Porém, o seu caráter interdisciplinar manifestou-se na dispersão dos cursos de políticas e de gestão públicas em diversas áreas de pesquisa.

Esta interdisciplinaridade teórica obriga os formuladores de políticas públicas (*policy makers*) a repensar a relação Estado-sociedade, concebendo o Estado como parte da sociedade e não como um todo ou um fim em si mesmo. Mesmo reconhecendo o forte papel do Estado na construção de políticas públicas, esta pesquisa propõe uma perspectiva de análise a partir da proposta de “inserção” (*embeddedness*) das políticas públicas em um espaço social específico que combina elementos dos setores público e privado, assim como da sociedade civil. Com foco na no comportamento dos atores envolvidos no processo de construção das políticas públicas, procurar-se-á enfatizar o aspecto conflituoso que estrutura o embate em torno de ideias, instituições e interesses, bem como as possibilidades de cooperação entre governos e demais atores sociais. (Levèsque, 2007; Calmon e Costa, 2013).

A perspectiva de análise que identifica a inserção das políticas públicas em uma estrutura social não é nova e está presente no debate sobre política e economia desde o século XIX. Grandes pensadores, entre eles Karl Marx e Marx Weber, percebiam, ainda que sob óticas distintas, que a ação do governo, no âmbito das políticas públicas “não poderia ser dissociada da estrutura social subjacente ao Estado” (Calmon e Costa, 2013, p.12). A ótica desta pesquisa identifica nas abordagens da Nova Sociologia Econômica (NSE) elementos que contribuem para a análise de políticas públicas a partir da inserção social. Ela oferece recursos teóricos no exame dos grupos sociais beneficiários e demandantes de políticas e dos atores sociais e estatais que agem na formação da agenda e na formulação de políticas públicas (*policy cycle*). Ao considerar as instituições econômicas como construções sociais, a NSE auxilia no desenho de políticas que levem em conta padrões estruturais de equidade social e política, assim como os imperativos culturais que podem tanto favorecer como impedir a viabilidade das políticas públicas (Levèsque, 2007).

Dentro da abordagem da NSE, se destacam os modelos neoinstitucionalistas como uma referência teórica importante para o estudo de políticas públicas. Eles visam entender a estrutura das instituições, governamentais e não governamentais, que influenciariam a dinâmica das interações e as negociações presentes na arena de uma política. Um pressuposto central dos estudos sob esse prisma teórico é investigar como os arranjos institucionais influenciam o comportamento dos atores, e como as ideias e interesses dos atores porventura possam moldar as instituições. Nesta pesquisa, espera-se encontrar evidências na fundamentação teórica do neoinstitucionalismo, cuja abordagem se esforça em repensar

instituições, e também as políticas públicas, como uma construção social cujas dimensões estão inseridas na sociedade.

A proposta desta dissertação é de analisar políticas públicas a partir das teses de “sustentabilidade”, que em sua variedade de entendimentos, noções, pressupostos e abordagens, poderia convergir para um novo paradigma de desenvolvimento, hoje adjetivado de “sustentável”. A discussão sobre “desenvolvimento sustentável” aponta para uma evolução da ideia de desenvolvimento, que passa por uma nova fundamentação da relação entre os homens e destes com a natureza, e suscita uma nova racionalidade, que vem da ecologia e que pode se contrapor à racionalidade econômica que até então vem dominando a dinâmica da civilização contemporânea (Léle, 1991).

A emergência do tema e o grande interesse no mundo acadêmico se inserem justamente no contexto de falência do modelo de desenvolvimento capitalista. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável estariam atrelados à condição de contradição a este sistema, na qual o ideal desenvolvimentista de prosperidade e progresso torna-se cada vez mais longe de ser realizado (Sachs, 2000). Sobre a definição destes termos pairam ambiguidades e deficiências, segundo Baroni (1992). A autora afirma que muitos se propõem a definir sustentabilidade e desenvolvimento sustentável e, no entanto, “apresentam propostas genéricas e setoriais demais” (Baroni, 1992, p.22).

A ideia de desenvolvimento sustentável seria então uma necessidade trazida pelo processo civilizatório, ou seja, uma emergência sistêmica. Optar pela sustentabilidade significaria conservar mais patrimônio natural para futuras gerações, mas vai além disso. Pressupõe ainda a possibilidade de transformação no sistema de produção e de consumo e democratização da economia e das instâncias de regulação social. Isto implicaria a aceitação de uma filosofia de finitude e auto restrição (Bruseke, 2000). Esta escolha envolveria uma questão ética a ser considerada pelos formuladores de políticas, em todas as suas instâncias. As políticas públicas, principalmente as que visam o desenvolvimento sustentável, precisariam ser construídas no contexto dos princípios éticos relativos ao bem-estar das gerações atuais e futuras.

Analisar uma política pública a partir destes princípios significaria superar análises que procuravam apreender o desenvolvimento de uma determinada política segundo os padrões de eficiência, que se encontrariam relacionados muito mais a processos, alcance de metas institucionalmente definidas e cumprimento de objetos, ou seja, estariam atrelados à ideia do “fazer certo as coisas” (Faria, 1999, p.45). Este enfoque se mostraria insuficiente para dar conta da complexidade que constitui o processo de construção de políticas públicas para o

desenvolvimento sustentável.

Uma análise de políticas públicas coerente com os pressupostos da sustentabilidade se relaciona muito mais com a análise dos impactos que efetivamente possam resultar em alterações positivas da realidade, trazendo benefícios para a sociedade. Este enfoque não se confunde com o processo de avaliação de políticas públicas, pois se concentra em identificar de que modo as preocupações com a sustentabilidade se inserem no processo de construção da política. Para esta discussão, estão sendo consideradas as dimensões da sustentabilidade, a partir da discussão de Sachs (1995), de forma que nesta pesquisa são entendidas como econômica, social, ambiental, cultural, territorial e política.

Ao apresentar alguns aspectos teórico-metodológicos referentes à análise de políticas públicas, este estudo busca aproximá-los do universo das políticas setoriais, em específico a política agrícola. O ponto central desta discussão está na introdução do tema da sustentabilidade como uma orientação na construção de políticas para a agricultura no Brasil, visando superar análises que procuram apreender o desenvolvimento de uma determinada política exclusivamente segundo os seus padrões econômicos de eficiência, e ampliar esta análise no sentido de identificar no processo de construção das políticas o objetivo de promoção do desenvolvimento rural sustentável. Trata-se menos de avaliar o quão sustentável é a política agrícola brasileira, e mais de identificar em que medida as dimensões social, econômica, ambiental, cultural, política e territorial são incorporadas no processo de construção das políticas e permitem avanços ou não em direção à promoção da sustentabilidade na agricultura brasileira.

Esta pesquisa elegeu a política agrícola brasileira como objeto de estudo, considerando a complexidade do campo de estudo das políticas públicas, e por entender que a política agrícola exemplifica de forma contumaz toda esta complexidade. A escolha do setor agrícola (entende-se, neste estudo, por setor agrícola ou agricultura todas as atividades de agricultura e pecuária, primária e industrial), como campo de estudo se justifica, não somente pela sua importância econômica e social, mas por sua relação estreita com a questão ambiental, sua marcante presença no cenário político, por estar diretamente ligada ao processo histórico de ocupação do território nacional, e ainda por ser, o meio rural um *locus* que abriga tradições e costumes que envolvem diferentes culturas e etnias presentes na conformação do povo brasileiro, ajudando a conformar seu traço cultural.

Segundo Lélé (1991), a agricultura seria um dos fundamentos da sociedade e uma atividade vital na interface do desenvolvimento humano. As tentativas de operacionalizar a sustentabilidade têm, portanto, significativo foco na agricultura. “a capacidade de um padrão

de agricultura para fornecer simultaneamente retornos justos para o agricultor e trabalhador, e para satisfazer as necessidades da população não agrícola não depende apenas de interações ecológicas, mas também condições sociais complexas”. (Lélé, 1991, p.43)

A importância econômica e social da agricultura brasileira pode ser traduzida em números. O setor representa 23% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo dados recentes do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No cenário internacional, o país é o quinto maior produtor agrícola do mundo, com produção somando cerca de US\$ 100 bilhões, segundo dados do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Ícone). Outras publicações, entre elas as do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Revista de Política Agrícola, ambas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento trazem constantemente publicações que demonstram a importância do setor agrícola no Brasil e no mundo.

Além dos números, pesquisas e estudos acadêmicos elaborados por investigadores como Abramovay (1999, 2000, 2003), Graziano da Silva (1993, 1996, 1997, 1999), Mueller (1984, 1988, 2010), Navarro (2001), Veiga (2004, 2005) e Wanderley (2000) entre outros, dão conta da forte acumulação de conhecimento científico sobre a atividade agrícola no país. O dinamismo e desempenho da agricultura no Brasil são temas presentes nas discussões que envolvem diversos setores como os da indústria e comércio. Os desafios e possibilidades do setor agrícola se relacionam diretamente com outros setores da economia, tais como o de infraestrutura, transporte e logística, relações internacionais, comércio e indústria.

A importância social do setor agrícola denota a sua heterogeneidade, os contrastes sociais e as desigualdades econômicas. O setor é marcado pela forte concentração fundiária e de renda, sendo que aproximadamente 84% dos agricultores ocupam apenas 24% da área produtiva e respondem por menos de 30% da renda total do setor. Identifica-se, meio rural brasileiro, uma destacada condição de pobreza evidenciada nos dados do IBGE (2006), indicando que 46,7% das pessoas na linha de extrema pobreza residem em área rural, apesar de apenas 15,6% da população brasileira morarem no campo.

Ainda no âmbito social da agricultura no Brasil, destaca-se uma preocupação com problemas demográficos, e com as questões rural-urbanas. O êxodo rural provoca o esvaziamento do campo e a sobrecarga das cidades, apesar de todas as prerrogativas de alocação de mão-de-obra e de geração de renda do meio rural (30% da mão-de-obra

empregada do país, de acordo com os dados do IBGE do ano de 2006). Segundo Sachs (2004), a maior fonte de empregos e empreendimentos no Brasil se encontra no campo, em um novo ciclo de desenvolvimento rural. O autor destaca ainda que “a geração de emprego rurais para a população que deixará de migrar para a cidade será mais fácil de conseguir e menos dispendiosa do que a sua integração na economia urbana” (Sachs, 2004, p.6).

A questão ambiental seria ainda mais conflitante na agricultura. O atual cenário de degradação dos recursos naturais aliado ao fracasso do modelo capitalista em erradicar a pobreza no mundo coloca a agricultura no “olho do furacão” da questão ambiental. Pressionada pela necessidade de alimentar uma população que cresce exponencialmente, e que passa fome, a produção de alimentos precisa superar os impactos negativos do modelo de produção baseado exclusivamente no “produtivismo” agrícola. Estes impactos têm sido amplamente debatidos por especialistas tais como Abramovay (2000, 2004, 2010, 2012), Graziano da Silva (1993, 1996, 1997, 1999), Paschoal (1995) e Ribeiro Romeiro (1988) e entre outros.

A atividade agrícola de produção de alimentos é grande causadora de danos ambientais como desmatamento, erosão perda de biodiversidade, esgotamento de água doce, poluição atmosférica, desertificação e geração de resíduos. Então como conciliar produção de alimentos, combate à fome e preservação ambiental? Uma das alternativas no Brasil, segundo Abramovay (2000), deve ser encarar o meio rural não como a simples sustentação geográfica de um setor, mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, cujos horizontes podem ser ampliados.

Em que direção caminhar na busca da evolução da agricultura brasileira é uma questão central no processo decisório das políticas agrícolas. Historicamente, a tônica da intervenção no meio rural do Brasil ficou conhecida como “Revolução Verde”. Cabe destacar que a expressão “Revolução Verde” naquele momento e contexto pouco tinha de convergência com o que se considera hoje como “economia verde” ou “esverdeamento da produção”, por exemplo. A suposta modernização da agricultura via “Revolução Verde”, que acabou por não se materializar na realidade agrícola brasileira, pressupunha o avanço da produtividade agrícola sob uma política agrícola centrada no Estado como responsável maior pela mudança socioeconômico e uma racionalidade econômica tradicional (Abramovay, 2000).

Sob a onda de questionamentos quanto ao modelo de modernização agrícola no Brasil, a partir da década de 1990 começa a surgir mudanças no entendimento sobre desenvolvimento rural, revitalizando o tema a partir das transformações sociais, políticas e econômicas que ocorreram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques

analíticos dos próprios estudiosos e analistas. Novas referências conceituais passaram a ser incorporadas, ainda que de modo parcial e até mesmo contraditório, pelas políticas públicas. Entre elas a noção de “nova ruralidade”, que buscava superar o viés setorial e a identificação com o *locus* onde se desenvolve a atividade agrícola, e incorporar novos conceitos de natureza social, cultural, territorial, carregado de valores simbólicos enraizados nas tradições, costumes e diversidade de modos de vida (Abramovay, 1999).

O mundo rural, concebido como espaço de vida, de sociabilidades e de culturas (e também de produção), faz surgir uma diversidade de políticas públicas voltadas para o meio rural, que incorporariam novas abordagens tais como a “agricultura familiar” e a “abordagem territorial” do desenvolvimento rural (Schneider, 2004; Vieira et al., 2010; Navarro, 2001; Favareto, 2010; Abramovay, 2006). Dentro destas novas abordagens, abre-se espaço para o estímulo a ações afirmativas de gênero, geração, raça e etnia, dentre outras conformações no âmbito do desenvolvimento rural.

O momento atual é profundamente marcado por alguns embates, ainda polarizados entre o agronegócio ou a grande propriedade e outras formas sociais de produção, dentre as quais se destaca a agricultura familiar. Tais embates se dão em um contexto de reconstrução da democracia no Brasil, que estimulou a organização dos agricultores e sua mobilização, que fizeram surgir um rol de políticas públicas voltadas para o fortalecimento dos agricultores familiares. Além disso, pode-se perceber o aprofundamento e disseminação mundial da crítica ao modelo produtivista de modernização agrícola; o avanço da ciência e de novas técnicas produtivas alternativas ao modelo da “Revolução Verde”; e a globalização, naquilo que significou a ampliação dos horizontes dos agricultores e de seus espaços de intercâmbio (Wanderley, 2000).

Contudo, o que se nota é que a transformação nas políticas públicas não opera de forma linear e límpida, sendo marcada por disputas, embates, controvérsias e avanços e retrocessos em determinadas direções. Sendo assim, faz-se necessário o esforço de entender a difícil interação de interesses, valores e percepções dos atores envolvidos na construção destas políticas. Esta análise enseja a discussão sobre a inter-relação que se estabelece entre atores e instituições governamentais e não governamentais no processo de “fazer” política (Viana, 1996). A partir desta discussão, o interesse desta pesquisa é promover um alargamento de visões e análises sobre as estratégias que considerem a sustentabilidade no complexo sistema de construção de políticas públicas na agricultura.

Esta pesquisa procura delinear um quadro analítico que possa contribuir para que as políticas públicas possam estimular ações, cujos resultados favoreçam o desenvolvimento

rural sustentável. Ao propor uma estratégia que vise ultrapassar o enfoque estadocêntrico e economicista de análise de políticas públicas, busca-se operar a partir de abordagens que permitam tratar da multidimensionalidade dos fenômenos sociais e da própria sustentabilidade, considerando ser o sistema dinâmico de políticas públicas centrado na articulação das instituições como construções sociais.

Esta reconsideração pode determinar um deslocamento da “zona de conforto” dos gestores públicos, derivada dentre outros fatores de uma epistemologia dominante, inclusive na trajetória profissional da autora desta pesquisa, que leva a se conceber a capacidade técnica e a racionalidade burocrática como elementos suficientes para a boa governança pública. O seu interesse no tema tem origem em sua experiência profissional como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), atuando na área de política agrícola desde 1998. A convivência profissional com o tema suscitou na pesquisadora o desejo de melhor compreender a evolução das políticas agrícolas no Brasil, seu processo de construção e o comportamento dos *policy makers*. O desafio pessoal que se apresenta na condução deste estudo é de aliar experiência profissional e de vida aos conhecimentos teóricos incorporados no curso do mestrado acadêmico em Administração e na participação no Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais (NUPEGS) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

Ao adotar as contribuições das abordagens da NSE e do neoinstitucionalismo para compreender as políticas públicas enquanto construção social, esta pesquisa define como estratégia metodológica o modelo qualitativo de investigação científica, entendendo ser este o método que permitiria a aproximação com os atores nela implicados e ofereceria melhores condições de “ouvir suas vozes” e analisá-las de forma contextual e relacional. O objeto deste estudo é a análise do processo de construção de políticas públicas para a agricultura. A seleção das políticas a serem analisadas foi proposital, e reflete a polarização existente hoje na agricultura brasileira. Esta polarização está situada entre a agricultura patronal-empresarial, ou agronegócio, e a agricultura familiar ou camponesa, cuja distinção estaria, entre outros fatores, no fato de uma ser destinada principalmente para a produção de *commodities*, sobretudo para exportação, enquanto a outra produziria produtos da cesta básica dos brasileiros e destinados ao mercado interno. “Esta polarização tem sido alimentada por ambos os lados e subscrita por organizações, estudiosos, mediadores e, não raro, pelos próprios formuladores de política (*policy makers*)” (Schneider, 2010, p. 517).

As políticas selecionadas foram a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Plano

Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono), coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esta seleção, além de obedecer a polaridade que predomina no setor agrícola, se baseou nos critérios de visibilidade e alcance das políticas e nas preocupações destas na promoção do desenvolvimento sustentável. Navarro (2010) ressalta que o Plano ABC tem como objetivo aprimorar ainda mais a competitividade da agricultura brasileira e apoiar a construção de um padrão sustentável de desenvolvimento, que contribua para criar no Brasil uma real agricultura de baixo carbono. A Pnater tem entre seus princípios assegurar o acesso a serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente ao público beneficiário das políticas do MDA, visando o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente (MDA, 2004).

Mesmo verificando uma pluralidade conceitual em torno do tema das políticas públicas, a sua essência é o problema público (Secchi, 2010). Além desta pluralidade conceitual, os enfoques dados ao significado de política pública também divergem. Diante de um quadro de indefinições, este trabalho opta por considerar como política pública também os planos e programas com suporte institucional e legalmente amparados. A análise do processo de construção das políticas desta pesquisa tem como recorte as fases iniciais do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), de formação da agenda e formulação. Entende-se por *policy cycle* um sistema heurístico, que de forma simplificada seria composto pelas fases de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Estas fases não são estanques e nem sempre se apresentam de forma sequencial. Desta forma, ao adotar o recorte das fases iniciais, esta pesquisa considera a inevitável sobreposição de fases durante o processo de construção da política, bem uma possível antecipação de etapas. Segundo Secchi (2010) os modelos descritores do ciclo de políticas públicas raramente refletem a dinâmica real de uma política pública. O processo de uma política pública é marcado pela incerteza, sendo pouco nítidas as fronteiras entre suas diversas fases (Secchi, 2010).

Para se alcançar o objetivo geral desta pesquisa, de analisar a inserção da sustentabilidade no processo de construção da política agrícola brasileira, foram propostos os seguintes objetivos específicos norteadores da pesquisa:

- a) Identificar a percepção sobre as dimensões de sustentabilidade dos atores governamentais e não governamentais envolvidos na formação da agenda das políticas Pnater e Plano ABC;
- b) Caracterizar os padrões de relação, conflitos e cooperação existentes entre os atores envolvidos na formulação das políticas Pnater e Plano ABC;
- c) Identificar a estrutura de governança, os recursos e as estratégias utilizadas na construção das políticas Pnater e Plano ABC;
- d) Analisar as perspectivas das políticas Pnater e Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.

A estrutura desta dissertação inclui, além desta introdução, o referencial teórico, procedimentos metodológicos, a análise de dados, considerações finais, referências e apêndices. O referencial teórico está dividido em cinco capítulos, a saber: Análise de políticas públicas no Brasil; Neoinstitucionalismo como fundamento teórico de análise de política pública; O processo de construção das políticas públicas; Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável; Agricultura, política agrícola e desenvolvimento rural.

O primeiro capítulo procura contextualizar o campo de pesquisa de análise de políticas públicas no Brasil, que conforme já destacado se intensifica a partir dos anos 2000, e hoje se consolida como um campo de estudo interdisciplinar, dotado de grande complexidade. No segundo capítulo, são apresentadas as contribuições do neoinstitucionalismo para a análise de políticas públicas, uma importante abordagem teórica na análise das estruturas sociais envolvidas na construção das políticas públicas. Em seguida, o terceiro capítulo traz as referências do processo de construção das políticas públicas a partir do *policy cycle*, restrito às fases de formação de agenda e formulação de políticas públicas.

Para melhor analisar a inserção da sustentabilidade no processo de construção das políticas agrícolas, foi importante destacar os debates recentes sobre os temas da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, suas ambiguidades, paradoxos e contradições, com destaque para a evolução da ideia de desenvolvimento. Os debates sobre o tema apresentados no quarto capítulo e buscam contribuir para dotar de maior complexidade a análise da contribuição para a sustentabilidade das políticas agrícolas construídas no país. As discussões identificadas na literatura sobre sustentabilidade, sua pluralidade de conceitos e dimensões, sustentam as investigações de campo sobre a análise da percepção dos atores envolvidos na construção da política agrícola a cerca do tema.

O último capítulo do referencial teórico da pesquisa traz a contextualização da evolução da política agrícola brasileira e os efeitos da estratégia “modernizante” estabelecida desde a década de 1970, intitulada por “Revolução Verde”, e aponta novos rumos para o desenvolvimento rural no Brasil, importante para melhor compreensão do desenho atual do setor agrícola brasileiro.

Os procedimentos metodológicos desta pesquisa, devidamente descritos em capítulo próprio, estão baseados na abordagem qualitativa de investigação. A análise de dados a partir de entrevistas em profundidade realizadas com atores, que contribuíram para o processo de construção das políticas públicas ora analisadas, se mostrou uma rica fonte de informações. Por estarem restritos ao universo das políticas para a agricultura e ao processo de construção destas políticas, os resultados apresentados no capítulo de conclusão não devem ser replicados ao universo de outras políticas setoriais, dadas as suas especificidades. A discussão apresentada não objetivou comparar as políticas entre si, tão pouco com as demais políticas para o setor agrícola, ainda que esta comparação tenha sido inevitável em alguns momentos na análise de variáveis comuns ao processo de construção destas políticas.

A contribuição desta pesquisa é de tentar avançar na compreensão da maneira e da intensidade com que a sustentabilidade, no quadro de referência de suas principais dimensões (social, ambiental, econômica, cultural, política e territorial), se integra à formulação de políticas públicas agrícolas. Não se trata de construir modelos ou regras para atingir a sustentabilidade, mas sim o exercício de se pensar em princípios norteadores para a orientação do processo de formulação de políticas públicas, não como uma atividade restrita ao plano governamental, mas que envolve de forma ampla todos os setores da sociedade que incidem sobre e sofrem influência dessa política pública. Lançar luzes sobre essa realidade permite compreender em maior profundidade e complexidade os desafios da materialização dos processos de sustentabilidade nos tempos atuais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Análise de políticas públicas no Brasil

O campo de estudo da análise de políticas públicas tem origem em estudos realizados nos Estados Unidos da América (EUA), a partir dos anos 1950 (Frey, 2000). Um dos caminhos pelos quais se desenvolveu esta disciplina aponta para uma ramificação da ciência política, como forma de entender a ação dos governos. As definições de políticas públicas encontradas na literatura científica invariavelmente apresentam este foco. Segundo Souza (2006), a análise de políticas públicas é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação” (p. 26). Contudo a autora destaca que a política pública, mesmo sendo materializada por meio dos governos, se articula com diversos atores da sociedade (Souza, 2006).

No Brasil, este campo de estudo se mostraria inexpressivo até o final dos anos de 1990. Nesta época os estudos se concentravam em analisar os efeitos de planos e programas, comumente restritos às burocracias públicas e caracterizados por uma simplicidade analítica e pelo uso de recursos metodológicos diversificados (Frey, 2000). Para o autor, esses estudos se concentravam na “análise de estruturas e instituições ou na caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (Frey, 2000, p. 214).

A partir dos anos 2000, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa. Esta expansão foi denominada por Faria (2012, p.14) como um “*boom*” das políticas públicas no Brasil, tendo sido influenciada pelos debates sobre desenvolvimento e pela importância das políticas sociais dentro agenda governamental à época (Draibe e Riesco, 2011). Esta institucionalização da análise de políticas públicas vem tomando corpo como uma subárea da ciência política, haja vista a crescente estruturação da área temática “Estado e políticas públicas” na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Porém, o seu caráter interdisciplinar manifesta-se na dispersão dos cursos de políticas e de gestão públicas nas diversas áreas de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior (Capes) e nos diferentes departamentos de instituições de ensino superior e de pesquisa envolvidos com a temática.

A consolidação acadêmica do tema de políticas públicas no país pode ser evidenciada em pesquisa realizada por Faria (2012) junto ao Banco de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de nível superior (Capes) para o período de 1987 a 2010, tendo como termo de busca a expressão “política pública”, singular e plural.

Tabela 1 – Teses e Dissertações com o termo exato *política pública* (Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2010)

Período	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1990	4	0,03	59	0,48	0	0	63	0,51
1991 a 1995	30	0,24	159	1,31	0	0	189	1,55
1996 a 2000	174	1,43	619	5,1	5	0,04	798	6,57
2001 a 2005	641	5,28	2558	21,08	209	1,72	3408	28,08
2006 a 2010	1384	11,4	5629	46,39	662	5,45	7675	63,25
Total	2.233	18,4	9.024	74,37	876	7,21	12.133	100

Fonte: Faria, (2012, p. 15).

Este estudo mostra o crescimento deste tema na literatura acadêmica brasileira, principalmente a partir dos anos 2000, período no qual se concentra a maioria dos trabalhos (Faria, 2012). Como em outras áreas do conhecimento, a análise de políticas públicas também admite várias abordagens de pesquisa. Segundo Souza (2006), o tema se refere tanto às abordagens analíticas com as práticas sociais, demonstrando uma ambivalência própria de um campo interdisciplinar situado entre as ciências sociais e ciências aplicadas (Cortes e Lima, 2012).

A análise de políticas públicas busca explicar como as políticas são construídas, ou seja, formuladas, executadas e monitoradas e avaliadas. Mesmo tendo seu foco na ação do governo, é entendimento de diversos autores que esta análise transborda os contornos governamentais e adentra na sociedade. As demandas da sociedade influenciam a construção das políticas públicas, que por sua vez impacta diretamente na sociedade em seus diversos atores, em uma relação de dupla transformação e interdependência.

A participação de atores da sociedade civil organizada na vida política e social, aliada a descentralização e fragmentação do Estado, aponta para uma permeabilidade entre os limites do público e o privado. A interdependência e complexidade dos assuntos políticos e sociais, em um cenário de redefinição do papel do Estado e da sua capacidade de definir e implementar as políticas favorece a participação de outros atores no processo de construção das políticas públicas, o que sugere interpretar política pública como ação coletiva. Segundo Torres (2004), a sociedade se mobiliza por meio de ação coletiva para pressionar o Estado a implementar políticas públicas direcionadas aos atores previamente articulados.

A ação coletiva por parte de atores envolvidos na definição das políticas e inseridos nas estruturas estatais teria como principal alvo a luta pelos escassos recursos financeiros disponíveis, o que poderia resultar na constituição de “redes de interesses” para o acesso a estes recursos, destinados a um setor ou política específicos. A interação destes atores, estatais

e não estatais, configuram as redes de política pública (*policy networks*). O conceito de rede permite uma diversidade de interpretações e aplicações, e na sua essência enfatiza uma estrutura composta por elementos em interação (Musso, 2004). Diversos autores destacam que esta interação pode ocorrer com base em diversos argumentos, entre eles os interesses comuns, valores compartilhados, mesma linguagem e/ou articulações políticas (Grisa, 2010).

As *policy networks*, cuja origem estaria na fragmentação do governo e no processo de descentralização de políticas públicas, a princípio poderiam fortalecer as estruturas sociais demandantes destas políticas. O fundamento é de que nesta estrutura de rede a sociedade passaria a ter um papel ativo na formulação e implementação de políticas públicas, promovendo assim novos arranjos de governança (Frey, 2004). A noção de rede vai de encontro a ideia de interdependência entre Estado e sociedade, e “se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade” (Calmon e Costa, 2013, p. 11). Apesar de constituir um importante e inovador instrumento de análise de política pública, para esta pesquisa a abordagem de rede não se configurou em uma estratégia analítica utilizada para analisar a construção da política agrícola, apenas serviu de orientação para justamente compreender a intensidade e a forma como se dá a participação dos atores sociais neste processo.

Como nas demais áreas do conhecimento, a análise de políticas públicas admite uma série de abordagens que buscam explicar como as políticas são formuladas e executadas, quais os atores relevantes, as variáveis a se considerar na análise, entre outras questões. A abordagem adotada nesta pesquisa destacou as contribuições da nova sociologia econômica (NSE), recorrendo ao neoinstitucionalismo e as relações e esferas de convergência e sobreposição entre Estado e Sociedade como recursos teóricos para a análise de políticas públicas para a agricultura no Brasil.

Diversos autores apontam a contribuição da NSE e do neoinstitucionalismo na análise de políticas públicas. Segundo Flexor e Leite (2007), os níveis ou dimensões importantes da análise das políticas públicas desenvolvidas nas áreas de conhecimento da sociologia e do neoinstitucionalismo contribuem para aprofundar “a análise e a compreensão das modalidades, das formas organizacionais e da dinâmica das políticas públicas” (p. 2). Para Frey (2000) a oportunidade do uso das abordagens do neoinstitucionalismo na análise de política pública se destaca frente às críticas à *policy analysis* tradicional, que se mostra insuficiente diante da complexidade das ações públicas no contexto contemporâneo da sociedade. Cortes e Lima (2012) destacam:

que as abordagens sociológicas, ao tratarem dos imperativos cognitivos e normativos na análise de políticas públicas, reconhecem a importância das estruturas sociais e das instituições sociais e políticas. Atores sociais, estatais ou organizados em redes têm suas possibilidades de reflexão e de ação limitadas por instituições e pela estrutura social que estratificam o acesso a recursos de poder. Os imperativos normativos e cognitivos tornam-se, ao longo do tempo, instituições não formalizadas e de difícil transformação (p. 47).

A investigação sociológica da vida econômica potencializada pela NSE possibilitaria direcionar o foco da análise de política pública para as estruturas sociais. Estas estruturas, ao mesmo tempo em demandam ações públicas, também são influenciadas por elas. Neste sentido, Swedberg (2004) afirma que “a sociologia econômica estuda o setor econômico na sociedade (fenômenos econômicos) e também a maneira como esses fenômenos influenciam o resto da sociedade (fenômenos economicamente condicionados). Por outro lado estuda o modo como o restante da sociedade os influencia (fenômenos economicamente relevantes)” Swedberg (2004, p.7).

A partir da noção de *embeddedness*, termo originalmente proposto por Karl Polanyi, e sintetizado por Granovetter (2007) no argumento de que as transações econômicas estão imersas na estrutura social, se busca explicar a intencionalidade do ator no sistema de relações sociais e na formação da estrutura social. Para se discutir o quanto a construção das políticas públicas para a agricultura se valem desta “intencionalidade do ator”, no caso desta pesquisa os *policy makers*, e se esta intencionalidade se relaciona com as teses da sustentabilidade, e de que forma, é que esta pesquisa buscou amparo teórico nas abordagens da NSE.

A NSE pressupõe também outras dimensões que estão também inseridas na economia. Levèsque (2007) afirma que esta abordagem permitiria explicar os fenômenos econômicos relacionando-os aos seus fundamentos sociais, políticos, culturais e ambientais. Segundo o autor, “a economia social fornece alguns princípios e regras que poderiam estabelecer um ponto de partida para se pensar de forma realista o desenvolvimento sustentável e uma economia socialmente responsável” (Levèsque, 2007, p. 58). Em relação à dimensão ambiental, Abramovay (2010) aponta que a visão de racionalidade econômica das preferências dos indivíduos não seria capaz de apresentar soluções para equacionar toda a problemática ambiental da atualidade, e não estaria alinhada às ideias de sustentabilidade e/ou de desenvolvimento sustentável. Esta perspectiva reforça a contribuição da abordagem socioeconômica para a análise de políticas públicas a partir das teses da sustentabilidade a que se propôs esta pesquisa.

Ao pesquisar a construção da política agrícola brasileira, buscou-se discutir ainda o papel do Estado neste processo, ou seja, como ele se relaciona com as estruturas sociais que

incidem sobre as políticas públicas. A dimensão política desta análise busca destacar a importância da atuação do Estado no processo de construção social das políticas públicas. Bourdieu (2005) enfatiza a relevância destas relações na dimensão política: “Dentre todas as características das sociedades nas quais a ordem econômica está ‘imersa’, a mais importante, para as sociedades contemporâneas, é a forma e a força de sua tradição estadista” (Bourdieu, 2005, p. 24). A intervenção do Estado no campo econômico exerce-se essencialmente por meio do Direito, porém suas formas estão condicionadas a contextos políticos e econômicos. A emergência das questões sociais incorporadas ao pensamento liberal e neoliberal resultaria de um processo de gradual evolução do próprio Estado.

A influência do Estado na construção de políticas públicas se evidencia na pressão que as estruturas sociais e políticas, dentro dos setores econômicos exerceriam sobre o Estado, na intenção de modificar regras da forma que lhes seja mais favorável. A dimensão política do processo decisório de políticas públicas “se relaciona não apenas com visões de mundo compartilhadas entre os atores envolvidos, mas com as interações sociais e institucionais que definem do ‘lado de quem’ estes atores ‘jogam’” (Kleba et al., 2015, p. 561).

Por fim, se faz necessário esclarecer que o pressuposto teórico-analítico desta pesquisa está centrado na análise de políticas públicas, um campo de pesquisa relativamente consolidado no exterior e em fase de consolidação também no Brasil (Serafim e Dias, 2012), e não deve ser confundido com “avaliação”. Esta diferenciação é importante uma vez que embora compartilhem o mesmo objeto, a política pública, a avaliação procura apontar e comparar os resultados da política com as metas estabelecidas, a partir das variáveis de eficiência, eficácia e efetividade (Serafim e Dias, 2012). Os autores apontam ainda uma diferenciação quanto à dimensão temporal, onde avaliação acontece após a construção da política e a análise durante os processos de construção.

A análise proposta nesta dissertação, ao considerar a política pública como uma construção social, que se desenvolve a partir da imersão da sociedade no governo e no mercado, tem como foco a análise do comportamento dos *policy makers* no processo de construção das políticas analisadas, a partir dos suportes teóricos do neoinstitucionalismo, conforme exposto a seguir.

2.2 Neoinstitucionalismo como fundamento teórico para a análise de políticas públicas

A diversidade de interpretações a cerca do conceito de instituição implica na necessidade de se pontuar a referência teórica em relação ao tema, que no entendimento desta

pesquisa são mobilizadas para contribuir para a análise das políticas públicas.

Assim como a NSE se apresenta na literatura como um movimento contrário à exclusividade da racionalidade econômica na interpretação do comportamento dos indivíduos, a abordagem institucional na versão do neoinstitucionalismo sugere esta mesma contraposição, principalmente ao mudar o foco de análise das instituições, antes centralizado nas normas e procedimentos, para o foco na análise das relações e sistemas culturais que modelam e sustentam as instituições (Fonseca, 2003). Ao entender instituições como ideias, costumes, conceitos e preconceitos, crenças e superstições, preferências culturais e políticas, a ciência das instituições se mistura com a ciência da sociedade.

A transformação das instituições sociais, políticas e econômicas no contexto da sociedade moderna teria intensificado a constante preocupação com o estudo das instituições. Estas instituições “tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva” (March & Olsen, 2008, p. 121). A relevância da abordagem institucional para esta pesquisa está na proposta de se identificar quais e analisar como as instituições afetam o comportamento dos atores envolvidos na construção da política agrícola no Brasil. Entende-se que o uso desta abordagem se adequa ao estudo de políticas públicas ao considerar as instituições como atores relevantes na “relação Estado-Sociedade-Decisões Públicas” (Rocha, et al., 2015).

O neoinstitucionalismo apresenta uma variedade de perspectivas de análise, segundo três escolas de pensamento, a saber, o institucionalismo histórico, originada na ciência política, institucionalismo da escolha racional, derivado da ciência econômica, e o institucionalismo sociológico. Todas elas buscam analisar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos, “as imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes” (Hall & Taylor, 2003, P. 194). A perspectiva calculadora ou racional entende o comportamento humano como orientado segundo um cálculo estratégico na busca pela maximização de rendimento em função de suas preferências. Já a perspectiva cultural ou histórica entende não vê comportamento humano como apenas estratégico, mas limitado por sua visão de mundo, seus valores e princípios (Lima, Machado & Gerassi, 2011).

As diferentes correntes do neoinstitucionalismo definem as instituições, suas origens e efeitos de formas distintas. A primeira diferença entre as correntes está no peso atribuído à racionalidade instrumental calculadora pela corrente da escolha racional, e ao determinismo de representações culturais do institucionalismo histórico. Elas também divergem quanto à origem das instituições. A escola da escolha racional considera que as instituições tem origem

na necessidade de disciplinar e prever o comportamento dos atores (Théret, 2003). Já o neoinstitucionalismo histórico enfatiza a emergência das instituições como processos temporais concretos, enraizados no processo político (Thelen, 2003). A autora reconhece que as abordagens da escolha racional e histórica se tangenciam, pois ambas enfocam a dinâmica das preferências dos atores.

Na vertente sociológica do neoinstitucionalismo, inicialmente os estudos privilegiavam o impacto das instituições no comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva normativa, explicando essa relação a partir de normas internalizadas pelos indivíduos acerca dos papéis a serem desempenhados. Recentemente são enfatizadas as categorias e os modelos cognitivos que possibilitam interpretação do mundo e das ações dos demais atores (Hall & Taylor, 2003). Campbell (2004) aponta que dentre as características do institucionalismo sociológico, a que mais se destaca em relação às outras vertentes se mostra no fato de que os sociólogos tendem a definir as instituições de maneira mais global do que os cientistas políticos, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões de significação que guiam a ação humana.

Os neoinstitucionalistas sociológicos também se distinguiriam pela sua maneira de tratar o problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Muitos teóricos do institucionalismo da escolha racional explicam o desenvolvimento de uma instituição referindo-se à eficácia com a qual ela serve às finalidades materiais daqueles que a aceitam. Em oposição a isso, os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social à de seus adeptos (March & Olsen, 2008).

Outros trabalhos como de Schmidt (2005, 2008) e Hay (2006) acrescentam mais uma versão de institucionalismo, que intitulam institucionalismo discursivo ou institucionalismo construtivista. Para Schmidt (2008) o institucionalismo construtivista também considera tanto a importância das ideias que o qualificam o discurso quanto o processo interativo pelo qual elas são transmitidas. Essa ênfase seria o que confere ao institucionalismo construtivista o significado de discursivo. Para Hall e Taylor (2003) “as instituições exercem influência sobre o comportamento não apenas especificando o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer dentro de uma realidade” (p.210). Neste ponto pode-se constatar a influência do construtivismo social sobre o neoinstitucionalismo sociológico.

Contudo, a esta pesquisa não cabe empenhar-se na defesa da superioridade de qualquer uma das vertentes do neoinstitucionalismo. De acordo com Arretche (2007), uma expressiva produção (Elster, 2000; Mahoney & Rueschemeyer, 2003; Pierson & Skocpol, 2004) dedicou-se ao trabalho de fazer comparações e delinear divergências e convergências entre as vertentes do neoinstitucionalismo, principalmente entre a racional e a histórica. A autora destaca que as questões substantivas identificadas nestes estudos giram em torno da “formação das preferências dos atores (se endógenas ou exógenas), as causas da mudança institucional (se endógenas ou exógenas), o postulado do equilíbrio institucional, as disciplinas com as quais deve dialogar preferencialmente a ciência política (se a economia ou a sociologia) e a influência do fator “tempo” no desenvolvimento institucional”, e o mais produtivo seria enfrentar estas questões específicas (Arretche, 2007 p. 150).

Dentro desta perspectiva, o neoinstitucionalismo se adapta aos objetivos desta pesquisa mais adequadamente em comparação com outros modelos de análise de políticas públicas. Segundo Rocha (2005), percebe-se uma maior adequação do neoinstitucionalismo para a realização de estudos empíricos das políticas públicas frente aos modelos marxistas e pluralistas, por exemplo. Os marxistas ou neomarxistas, ao conceberem o Estado como configurado pela luta de classes não levam em conta a condição do Estado de interferir na conformação das classes e de suas lutas. “A percepção da estratificação social adotada pela teoria de classes tem dificuldade de incorporar a fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social característicos das sociedades atuais” (Rocha, 2005, p. 24).

A teoria pluralista, amplamente difundida nos países de democracia liberal, não se mostraria capaz de abraçar toda a complexidade da análise de políticas públicas contemporâneas. “O pluralismo tem dificuldade de incorporar as instituições públicas e os seus funcionários em suas análises, como bem mostra a perspectiva neoinstitucionalista” (Rocha, 2005, p. 25). O autor conclui que o modelo neoinstitucional é hoje, indiscutivelmente, uma referência fundamental para o estudo das políticas públicas (p. 24).

O estudo das instituições no processo de construção das políticas públicas deixaria evidente que as mesmas estão longe da condição de neutralidade frente a eventos externos, e se constituem em campo positivo de disputa, onde as barganhas entre atores sociais e políticos acontecem, segundo preferências, interesses e expectativas de cada um dos envolvidos (March & Olsen, 2008). Para Lima, Machado e Gerassi (2011), “as políticas não são formuladas ou implementadas pelos atores políticos em um “vazio institucional”. Existiriam regras formais e práticas informais de vários tipos que delimitam as escolhas dos atores ou mesmo condicionam as suas preferências” (Lima, Machado & Gerassi, 2011, p. 125).

Na presente pesquisa assume-se, de acordo com Howlett et al. (2013), que “as instituições não incluem apenas as organizações formais, mas outros elementos de ordem cultural e normativa devem ser considerados na tipificação do conceito de instituições que permeiam o ambiente das políticas públicas” (Howlett et al., 2013, p. 50). As instituições podem ser normas, valores, sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais que condicionam tanto os processos organizacionais, quanto o comportamento dos indivíduos, conforme aponta o neoinstitucionalismo sociológico. Esta noção de instituições como característica distintiva do neoinstitucionalismo possibilita considerar dentro desta análise uma variedade de instituições formais ou informais, estáveis ou não, em processo de consolidação, ou já consolidadas como sugere Emmendoerfer e Silva (2009).

Pode-se afirmar que as políticas públicas são condicionadas também por regras relacionadas às instituições governamentais, à estrutura do Estado e às normas que orientam as relações entre Estado e sociedade. Em se tratando de políticas públicas setoriais como é o caso desta pesquisa, estas seriam moldadas por regras setoriais próprias, de caráter formal, ou por procedimentos e práticas tradicionalmente adotados e/ou acordados do setor. A posição dos atores nas instituições ou nas redes de políticas pode influenciar a definição dos próprios interesses dos atores, de acordo com suas responsabilidades institucionais e segundo sua função na instituição (Lima, Machado & Gerassi, 2011). Por exemplo, um mesmo ator pode assumir posições e decidir sobre uma dada questão de uma forma quando ocupando um cargo governamental ou de forma diferente quando atuando como uma liderança política ou ainda em uma entidade representativa de classe.

Os condicionantes institucionais também podem interferir nos resultados das políticas, e sua análise pode ajudar explicá-los. Segundo Arretche (2007), “as relações entre instituições e seus efeitos desejáveis ou indesejáveis devem estar assentadas em proposições normativas que se apoiariam em conhecimentos relativos às regularidades da vida social, campo da ciência social positiva, e o que importa para a vida social seriam os comportamentos dos indivíduos e não suas preferências” (Arretche, 2007, 148).

Os estudos neoinstitucionalistas em geral adotam a metodologia de identificar grupos de instituições conforme o *locus* que ocupa na sociedade (Lima, Machado & Gerassi, 2011). Conforme a metodologia sugerida pelos autores, as análises neoinstitucionalistas poderiam ser abordadas por temas, tais como: “o sistema constitucional-legal; a organização político-territorial do Estado e as relações entre esferas de governo; as regras de competição eleitoral e o sistema político partidário; as relações entre Poderes; as relações entre Estado e sociedade; e a estrutura e organização de atores econômicos e sociais” (Lima, Machado & Gerassi, 2011,

p. 126). Esta metodologia se adapta à análise proposta nesta pesquisa, orientando a identificação de grupos que incidem sobre a política agrícola no Brasil, ligados ao governo (executivo e legislativo), à sociedade civil, às entidades representativas de classes, aos movimentos sociais, às ONGs que se dedicam ao tema da agricultura e meio ambiente, dentre outros grupos que porventura possam ser identificados como incidentes sobre a política agrícola no Brasil.

Outra contribuição importante para as pesquisas em análise de políticas públicas vinda do institucionalismo histórico está relacionada à dimensão temporal das políticas. Para a análise de políticas públicas seria necessário analisar a sua trajetória, sua origem, o momento da análise, e a sequência de eventos que conformaram a política. Pierson (2004), ao considerar a dimensão temporal dentro do neoinstitucionalismo sugere a adoção de conceitos tais como dependência da trajetória (*path-dependence*), retroalimentação positiva (*positive feedback*) e retornos progressivos (*increasing returns*).

O conceito de dependência da trajetória (*path-dependence*) poderia ser entendido a partir da trajetória de desenvolvimento da política, desde o início de sua construção até a sua extinção, considerando todo o contexto em que ela esteve inserida ao longo do tempo, os eventos que impactaram sobre ela e os atores que incidiram na política ao longo de sua existência. Na visão neoinstitucionalista, “as instituições condicionam as políticas públicas, seja por meio de instituições formais e informais e do “jogo político”, seja por considerar a *path dependence* ou “dependência de caminho”, ou os padrões culturais estabelecidos” (Grisa, 2010, p.98).

Esta perspectiva aponta para a importância de se considerar, na análise neoinstitucionalista, a investigação sobre a dinâmica da gênese, mudança e continuidade institucionais (Silva, 2015). A variável “tempo” ocupa o centro desta investigação e a partir dela podem-se entender os fenômenos institucionais enquanto processos que obedecem a uma trajetória que dialoga com as mudanças estruturais de várias dimensões, entre elas a social, econômica, cultural ou tecnológica. Esta característica multidimensional das análises neoinstitucionalistas confere a este recurso teórico plena aderência aos objetivos desta pesquisa. As mudanças institucionais condicionadas por fatores endógenos ou exógenos implicariam na formulação de novas políticas, reformulação de outras já existentes e extinção daquelas consideradas inoportunas ao novo contexto institucional. Os neoinstitucionalistas consideram que as instituições podem não ser necessariamente integradas e permanentes, e as mudanças deveriam ser verificadas empiricamente e não presumida diante da estrutura institucional e de princípios gerais (Emmendoerfer & Silva, 2009).

Por outro lado, a estabilidade institucional pode levar a uma condição de isomorfismo, presente nas formas e práticas organizacionais institucionalmente legitimadas. O isomorfismo diz respeito à tendência à homogeneidade de unidades organizacionais que enfrentam o mesmo conjunto de condições e incertezas ambientais (DiMaggio & Powell, 2005). A ausência de mudanças institucionais também influi no processo de construção das políticas públicas. Neste caso uma adaptação às possíveis mudanças externas dependeria muito mais de respostas (*feedback*) de outros autores extra instituição/organização, por meio da participação destes no monitoramento e na avaliação das políticas.

Analisando as contribuições do neoinstitucionalismo para esta pesquisa, pode-se concluir que a questão crucial da análise institucional aqui proposta foi de saber como as instituições envolvidas no processo de construção da política agrícola brasileira influenciam o comportamento dos atores, estatais e não estatais, e se estes atores são influenciados pelas instituições que representam dentro do processo de construção das políticas ora analisadas. E ainda, antes de saber o “como”, identificar “quais” instituições de fato afetam os comportamentos e decisões destes atores. Cabe destacar também a contribuição deste recurso teórico para a análise do contexto institucional em que a política se desenvolveu, o contexto histórico em que elas estão ou estiveram inseridas, as mudanças institucionais e estruturais ocorridas durante o processo de construção das políticas que impactaram significativamente na sua conformação, e principalmente embasar a análise das percepções dos atores quanto à inserção da sustentabilidade na política agrícola brasileira, percepções estas também entendidas como “instituições”.

Analisar políticas públicas a partir das contribuições da teoria neoinstitucionalista significaria então considerar, além da importância dos atores e das estruturas sociais envolvidos na construção das políticas, a influência das instituições e suas regras formais e informais, como sugere Souza (2006). Para a autora:

A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico (p.39).

Neste ponto a contribuição institucional também incide na identificação dos grupos sociais que influenciam a construção das políticas. Em se tratando das políticas agrícolas brasileiras, objeto deste estudo, esta escola permite identificar os diferentes grupos sociais que

historicamente tiveram acesso privilegiado em relação às políticas públicas, evidenciando as relações assimétricas de poder (Flexor & Leite, 2007). Ainda seria possível analisar como estas relações foram construídas e quais os interesses conflitantes precisaram ser equalizados.

A análise proposta nesta dissertação está centrada na combinação de contribuições teóricas da análise de políticas públicas, da nova sociologia econômica e do neoinstitucionalismo, considerando que as mesmas são convergentes na maioria de suas abordagens. A ênfase esteve centralizada em analisar a política pública como uma construção social, a partir do comportamento dos atores envolvidos na construção das políticas analisadas, os interesses comuns e conflitantes e as disputas de poder, em consonância com o aparato institucional que os envolve, e que porventura moldam seus comportamentos. De forma complementar, a análise buscou entender como estes atores se relacionam nas redes que sustentam a conformação das políticas agrícolas analisadas.

2.3 O processo de construção das políticas públicas

A literatura sobre *policy analysis* identifica três dimensões da política pública: a dimensão institucional (*polity*) que se refere ao sistema legal e jurídico da política e pela estrutura institucional; a dimensão material (*policy*), que se refere aos conteúdos dos planos e programas; e a dimensão processual (*politics*) que se refere ao processo de construção da política propriamente dito, a identificação dos problemas e definição dos objetivos, aos processos de negociação com os diversos atores envolvidos e às decisões políticas e administrativas (Frey, 2000).

Os estudos sobre *polic-making* procuram analisar o funcionamento das agências governamentais e demais atores não governamentais que atuam na construção de políticas públicas, os mecanismos processuais utilizados, a conformação do processo decisório e as inter-relações entre as variáveis internas (agências e atores) com as variáveis externas que influenciam o processo (Pinto, 2008). Segundo Dagnino e Dias (2008), a análise de política reforça a importância da apreciação dos processos que determinam as características gerais da política pública.

Este processo também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de política pública é um dos principais esquemas heurísticos utilizados para analisar políticas públicas (Rua, 2009). Este modelo funciona como um recurso da análise e tem como principal utilidade organizar a construção de uma política pública em fases teoricamente sucessivas, e a partir delas tentar explicar a interação entre intenções e ações nos distintos

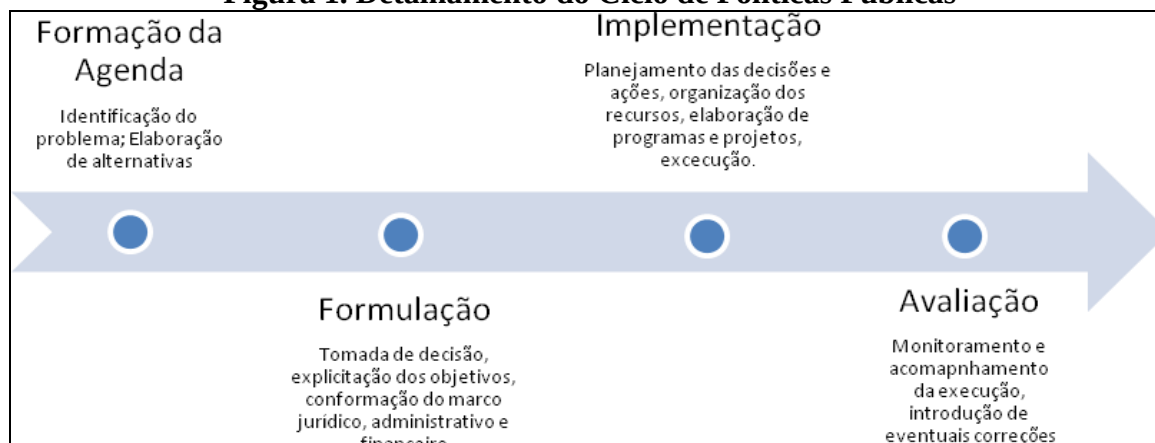
momentos da construção da política, “ao mesmo tempo em que busca desvendar a relação entre o ambiente social, político e econômico, de um lado, e o governo, de outro” (Pinto, 2008, p. 28)

Apesar de muitas vezes ser apresentada como abordagem analítica, este modelo não fornece variáveis explicativas para os fenômenos que condicionam as políticas. Sua utilidade está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise. A importância da concepção do ciclo de políticas públicas decorre do fato de suas etapas corresponderem a uma sequência de elementos do processo político administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada fase (Rua, 2009).

Diversas são as maneiras de organizar o *policy cycle*, sendo distintas também as representações de suas fases, de acordo com autores diferentes. Para Sechi (2010), o ciclo apresenta as seguintes fases:

- a) identificação do problema;
- b) formação da agenda;
- c) formulação de alternativas;
- d) tomada de decisão;
- e) implementação;
- f) avaliação;
- g) extinção.

Saravia (2006) distingue os seguintes estágios, a saber, formação da agenda, elaboração das alternativas, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação. Há consenso de que a formação e desenvolvimento das políticas públicas envolvem no mínimo as fases de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação (Rua, 2009). O detalhamento deste modelo está descrito na figura abaixo:

Figura 1. Detalhamento do Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de Rua (2009).

Esta versão simplificada do *policy cycle* foi a versão utilizada nesta pesquisa, estando restrita as fases de formação de agenda e formulação, que serão abordadas a seguir. Para o objetivo desta pesquisa não se considerou oportuno analisar as fases de implementação e avaliação, se apresentando como sugestão de pauta de novas agendas de pesquisa.

2.3.1 O Processo de formação de agenda (*agenda-setting*)

Por agenda entende-se o conjunto de questões relevantes para a sociedade como um todo, para a opinião pública, a mídia, o governo, em um determinado momento. Para Capella, (2004) “são ideias que capturam a atenção das pessoas, que se tornam discutidas pelo público, noticiadas na mídia, e que ocupam a atenção do governo, podendo materializar-se em ação governamental concreta” (Capella, 2004, p. 9).

Estas ideias que espelham as preocupações da sociedade em um determinado momento passam por um processo para alcançar a agenda governamental. Este processo pelo qual estas preocupações são organizadas de forma a alcançar a atenção do governo é chamado de formação de agenda (*agenda-setting*). As formas como este processo se desenvolve são diversas, e se conformam segundo a origem das ideias e preocupações organizadas neste processo (Capella, 2004). A origem destes problemas pode estar ligada a diversos grupos, instituições ou atores sociais presentes na sociedade de uma forma ampla, e seu entendimento seria fundamental para a compreensão da dinâmica das políticas públicas (Calmon & Costa, 2007).

A definição de Capella (2004) para “agenda” aponta que esta se apresenta em três versões, conforme evidenciado na literatura, a saber, a agenda pública (*public agenda-setting*), agenda midiática (*media agenda-setting*), e a agenda de políticas governamentais

(*policy agenda-setting*) (Capella, 2004). Para este estudo o foco foi direcionado para a agenda de políticas governamentais, ou somente agenda governamental, entendendo que as ideias e os problemas que são identificados pelo público e pela mídia são aqueles que alcançam (deveriam alcançar) um governo democrático e sensível às demandas da sociedade. Segundo Calmon e Costa (2007), existe amplo consenso de que a opinião pública, mídia e políticas públicas estão interligadas.

A pesquisa de Cobb e Elder (1972) inovou a época em relacionar agenda pública e agenda governamental. Os estudos de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), referências ainda hoje consideradas atuais por diversos autores (Capella, 2004; Calmon & Costa, 2007;), ressaltam a importância da opinião pública e o papel da mídia sobre a formulação da agenda governamental, com as devidas considerações de cada modelo.

Calmon e Costa (2007) destacam diferentes abordagens sobre a formação da agenda. Uma delas enfatiza a natureza dos problemas, se urgentes ou rotineiros, novos ou recorrentes, com impactos de curto ou longo prazo na economia e na sociedade como um todo, segundo Lowi (1972). Para Kingdon (2003), o foco é a identidade dos atores e as interações entre eles, e não a natureza dos problemas. Sabatier (1988) também aponta as interações dos atores como foco da formação da agenda. A abordagem segundo Cobb e Elder (1983) examina como os assuntos são definidos e como os conflitos na formação da agenda são administrados. Baumgartner e Jones (1993) se preocupam com a natureza e o comportamento das instituições, que segundo os autores convivem com períodos de estabilidade e rupturas sucessivas (equilíbrio pontilhado) (Calmon & Costa, 2007, p. 3).

Segundo Birkland (2001), não é possível solucionar todos os problemas de uma sociedade ao mesmo tempo. A necessidade de escalonar os problemas segundo uma ordem de prioridade faz com que os diversos grupos que incidem sobre a agenda governamental e que defendem determinadas posições, se encontrem em situação de competição pela atenção dos governos. A análise dos problemas, também chamada de corrente dos problemas, e suas possíveis soluções são exploradas conforme as variáveis apontadas nas abordagens de formação de agenda, o que vai determinar a inserção ou não de um problema público em uma agenda de governo, que vai além da formalização e apresentação de planos e programas ao executivo, ou de projetos de lei ao Legislativo, e envolve as percepções quanto aos problemas identificados e as proposições que originam da sociedade para tentar solucioná-los (Birkland, 2001).

Além da natureza dos problemas, o papel dos atores teria grande importância para a

formação de uma agenda. A dinâmica dos atores diz respeito ao jogo político segundo Kingdon (2003). Para se alcançar a agenda governamental seria preciso uma interação entre atores que mereçam a atenção de governo, imprensa e sociedade. São os chamados atores visíveis e atores invisíveis, segundo Kingdon (2003). Entre os visíveis se destacam a alta burocracia pública, membros do parlamento de grande expressão, líderes partidários, lideranças comunitárias, empresários de destaque, personalidades, enfim, atores com visibilidade. Os participantes invisíveis geralmente são atores locais onde as ideias são geradas e passam a circular até alcançar os níveis decisórios de políticas. No processo de formação de agenda governamental, o papel do governo é proeminente. Quando o governo se mobiliza em torno de um tema, este tema passa a ser considerado como prioridade na agenda (França, 2007).

Este jogo político, ou corrente política como também é chamado, seria responsável pela abertura de janelas de oportunidades (*policy window*). Se o problema for considerado por atores sociopolíticos como relevante, a probabilidade do encaminhamento por meio de políticas públicas se torna maior. Se, aliada a relevância do problema, as alternativas formuladas tiverem amparo técnico e aceitação por parte dos especialistas, cria-se um cenário positivo para a tomada de decisão (França, 2007). Segundo Capella (2007), a “formação de agenda parte da cúpula organizacional, perpassando diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores de linha concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que na sua formulação” (Capella, 2007, p. 103).

Nas relações assimétricas de poder, a administração dos conflitos transcorreria de forma amenizada em situações de convergência técnica e política. A aceitação das alternativas é contingenciada por estes conflitos, e por outras variáveis implicadas, entre elas as análises de custo financeiro e de disponibilidade orçamentária, a conformação jurídica das alternativas, a capacidade operacional das estruturas, tudo isso incide diretamente na agenda e na construção de políticas públicas (Aragão, 2011). Os exemplos exitosos de iniciativas anteriores também incidem positivamente nas agendas. Não é rara a importação, entre instâncias governamentais diversas, de modelos testados e que apresentam resultados satisfatórios.

Por último, o desenho institucional onde se desenvolve a formação da agenda também deve ser analisado. “Ideias, interesses e instituições são elementos relevantes no processo de formação da agenda” (Aragão, 2011, p.41). Segundo Faria (2003) a análise do papel das ideias para as políticas públicas devem buscar reconciliar os conceitos de ideias e interesses. Para Palier e Surel (2005), as instituições poderiam influenciar a natureza dos problemas, os

recursos, as alternativas e soluções mobilizadas pelos atores envolvidos. Os autores sugerem que dinâmicas próprias da ação coletiva, em função de situações de conflito ou cooperação, deveriam ser enfatizadas. Segundo Aragão (2011) deve-se observar as preferências dos atores, sua capacidade de mobilização e suas estratégias de ação. A autora aponta que diversos autores afirmam que os interesses não podem ser compreendidos fora do contexto institucional, dentro do qual eles se formam e interagem (Aragão, 2011, p.43).

Diante do exposto esta pesquisa considerou importante analisar a complementariedade das diversas abordagens de formação da agenda, sem, contudo deixar de observar outras variáveis que porventura possam incidir sobre a agenda governamental. Para a análise da formação de agenda da política agrícola do Brasil seria importante analisar a natureza dos problemas que ascendem à agenda governamental, identificar os atores e suas interações, os processo de negociação em torno dos objetivos, além de identificar as “instituições” presentes no processo de construção das políticas analisadas, estas segundo a noção adotada nesta pesquisa, que se apoia nas abordagens do neoinstitucionalismo.

A análise da formação da agenda de políticas para a agricultura se apresenta como uma importante ferramenta desta pesquisa. Em relação à política agrícola brasileira, as transformações sociais, econômicas e ambientais, contribuíram para a identificação de problemas e a apresentação de propostas para o fortalecimento da agricultura familiar. A identificação destes problemas, as alternativas construídas a partir de grande mobilização social, em um momento político favorável propiciou o surgimento de uma janela de oportunidade - *policy window* - (Casado, 2014) à criação de diversas políticas de apoio à agricultura familiar, fazendo ascender à agenda governamental um tema até então recorrente no Brasil.

Em outro cenário, a extraordinária expansão produtiva e o papel destacado que o Brasil vem assumindo no mercado internacional de alimentos traz grandes desafios, entre eles equalizar produção em larga escala e preservação ambiental, inovação tecnológica com emprego e renda no campo, uso de defensivos e segurança alimentar, enfim temas que estão presentes na sociedade, na mídia, e que aos poucos adentram os limites das esferas governamentais em busca de soluções. A agenda de política agrícola no Brasil gira em torno de temas afetos as dimensões econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais e territoriais, e se relacionam intimamente com as teses de sustentabilidade.

2.3.2 A formulação das políticas públicas

A análise de formulação de política pública, ou seja, o processo pelo qual as políticas são construídas (*policy making*) demanda uma contextualização da política segundo a dinâmica da sociedade moderna. Os problemas e alternativas que se fizeram presentes na fase anterior, e que alcançaram o status de agenda governamental, agora se inserem dentro do contexto administrativo, fazendo com que a política saia do campo das ideias e se materialize em planos, programas e projetos, das mais variadas tipologias (econômica, social, estrutural, de desenvolvimento), ligados às diversas instâncias e fóruns de decisão política (governamental e não governamental), afetas aos diferentes níveis de governo (federal, estadual, territorial, municipal) e da sociedade.

A conjuntura econômica, os contextos político, social e ambiental, que se juntam às variáveis processuais e administrativas em constante transformação são elementos relevantes no processo de construção de políticas públicas, criando um ambiente de intensas negociações baseadas na grande diversificação de interesses presente na sociedade moderna. Nessa fase, seria intensa a politização do problema. Seriam ouvidas opiniões comuns e contraditórias, havendo intensa luta de interesses para avançar ou bloquear a proposta, e as mais variadas informações circulam, com todo o tipo de argumentos: técnicos, econômicos, éticos, morais, sociais, de referência nacional e internacional, fundamentados em dados, em relatórios, em pesquisas, em experiências ou no próprio senso comum sobre o assunto (Labra, 1999).

Nesta fase, as intenções se transformariam em ações através do processo decisório. A formulação de soluções e a tomada de decisões representam o cerne da construção de políticas públicas na visão de autores de referência Immergut (1998), Labra (1999), Lindblom (1981) entre outros. Segundo Magalhães e Bouchardet (2009), a tomada de decisão se refere à formulação da política propriamente dita: elege-se uma alternativa de solução do problema identificado, toma-se a decisão de executá-la, e esta decisão é formalizada a partir de um instrumento adequado (administrativo, jurídico, operacional).

A análise do contexto institucional também se faz presente na formulação da política, ressaltadas algumas diferenças em relação a fases de formação de agenda. Naquela se destacam o valor das ideias, interesses e percepções segundo a preferência dos atores. Nesta o que mais influi são as regras e procedimentos que envolvem as instituições responsáveis por formatar a política. As ideias e interesses destacados na identificação dos problemas moldam as soluções, que agora se tornam objeto de decisão. A formalização da decisão em política pública obedeceria aos ritos processuais delimitados pelas regras e procedimentos institucionais. Para Labra (1999), “os princípios, normas, regras e procedimentos de *decision-*

making se institucionalizam ao longo do tempo e resistem a flutuações de poder e a coalizões políticas” (Labra, 1999, p. 147),

A formulação da política se constitui em um processo que pressupõe planejar. Para Bucci (2002), existe um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento. Este planejamento assume diferentes conformações segundo o contexto político das instituições vigentes. Em um Estado de direito democrático este planejamento tende a envolver o maior número de atores ligados ao tema da política, por meio de um ritual de reuniões sistemáticas que envolvem os mais diversos grupos de interesses, em um processo de construção que pode ser qualificado de “participativo”. Para Milani (2008), um processo de formulação de políticas públicas participativo quer dizer promover a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil (OSC) neste processo. Para o autor, “a participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político administrativo” (Milani, 2008, p. 554).

Apesar de estimulada, a participação social na formulação das políticas nem sempre acontece de forma “equitativa” (Milani, 2008, p.555). Esta fase da construção de políticas apresenta um componente burocrático significativo, considerando que o processo de formalização da política deve obedecer a rituais formais jurídicos e administrativos. Assim sendo, evidencia-se que processo de tomada de decisão nem sempre conta com a participação dos atores não governamentais, mais presente nas fases de formação da agenda e de implementação, ou seja, antes e depois da negociação (Milani, 2008).

Do ponto de vista analítico, a participação pode significar controlar a qualidade dos serviços prestados, ajudar a incrementar a sua efetividade tornando os gastos mais eficientes, bem como a indicação de prioridades acerca de bens e serviços públicos futuros. Em nenhum destes casos a participação abrange as etapas de decisão (Milani, 2008). Segundo o autor, “participar pode ser sinônimo de politizar as relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas públicas” (Milani, 2008, p. 559).

Alguns autores consideram que, para que haja participação social efetiva, seria necessário abrir o processo decisório para o debate com os demais atores (Avritzer, 2003; Dagnino, 2002). Esta ampla participação social no processo de construção das políticas públicas implicaria na reforma democrática do Estado e da administração pública (Milani, 2008). “O princípio que orienta a participação passa a ser ético, ligado à ideia dos direitos sociopolíticos dos cidadãos. A participação passa a ser concebida como intervenção social,

periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (Carrion & Costa, 2010, p.628). Para que esta participação social se consolidasse democraticamente seria necessário ainda considerar a legitimidade de representação de interesses, sociais e políticos.

Esta representação tem contornos distintos segundo o regime político vigente. Os debates na literatura são intensos quanto a dois modelos de democracia, se representativa ou democrática. Não interessa a esta pesquisa o aprofundamento nestas questões e por este motivo o tema abordado não foi enriquecido com todos os conceitos. Entendeu-se proveitoso apresentar a discussão naquilo que ela contribui para a compreensão da análise da construção de políticas públicas.

Segundo Sipioni e Silva (2013), a concepção representativa da democracia reduziu ao voto a participação popular, transformando a soberania popular em um procedimento de escolha de governos (Sipioni & Silva, 2013). Para Dagnino (2002), a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não poderia ser compreendida como uma procuração, autorizando os governos a atuarem livremente sem restrições legais, mediante cobrança, quando ocorresse, apenas no processo eleitoral.

Por outro lado, a concepção participativa defende a incorporação de atores sociais coletivos nos processos decisórios, que sugere a noção de “representação social” (Ferraz, 2005). Para esta corrente um indivíduo isolado seria incapaz de promover um debate político amplo, que promova as mudanças desejadas na sociedade (Sipioni & Silva, 2013). Segundo Santos e Avritzer (2002) “democracia deveria significar mais que formação de governos, deve ser efetivada como forma de liberdade e igualdade, em toda a pluralidade da sociedade, aperfeiçoando a convivência humana” (Santos & Avritzer, 2002, p. 50).

A persistente disputa teórica entre representação e soberania popular se relaciona diretamente com o processo de construção das políticas públicas. Sendo estas uma expressão de “ação dos governos” (Souza, 2006), a eficácia e a legitimidade dos governos democráticos dependeriam, cada vez mais, do padrão de relação e interação entre governo e sociedade (Prats, 2001), tanto quanto o aperfeiçoamento da gestão destas interações. Dada a insuficiência de recursos públicos para fazer frente às necessidades sociais, bem como o fato de que a sociedade atual é cada vez mais interdependente e mais espaços de interação são gerados, a dimensão da gestão das interdependências se constitui em um tema de grande desenvolvimento por parte dos governos (Esteve, 2009).

Sob a esteira da ampliação da participação da sociedade nas decisões de assuntos de

interesse público, surgem os debates sobre governança. Ligado à teoria da firma, designando coordenações internas e externas que visavam à redução de custos de transação (Milani e Solinís, 2002), o termo assume outros contornos na esfera pública. O “termo governança, ou boa governança tem sido o usado para designar práticas de organização social, desde a sua adoção pelo Banco Mundial nos anos 1980, nas discussões sobre desenvolvimento e combate à pobreza” (Carrion & Costa, 2010, p. 624).

Segundo Bandeira (2000, p. 40), “o termo abrange as estruturas institucionais e políticas, os processos decisórios e as regras formais e informais, relacionado com temas de interesse público, que determinam como o poder é exercido, como as decisões são tomadas e como os cidadãos participam do processo decisório”. Esteve (2009) incorpora ao termo governança o adjetivo “democrática”, que para o autor significaria “mais do que uma dimensão de cooperação ou participação na ação de governo, mas uma nova arte de governar” (Esteve, 2009, p. 27).

O tema da governança interessa a esta pesquisa no que diz respeito à forma como as políticas públicas são articuladas com a sociedade, e como a sociedade se articula para se inserir nos processos decisórios das políticas. Mesmo sendo uma matéria de difícil conceituação (Carrion & Costa, 2010), existem alguns pontos comuns às situações apontadas como de governança. Segundo Hermet (2005), entre estes pontos comuns se destacam a incorporação de princípios da gestão privada à administração pública, o Estado como agente regulador e não produtor ou provedor, a horizontalidade das relações entre os atores, o processo de decisão tem natureza provisória e é passível de ser revogado, as decisões não são fruto de debates públicos mas sim de negociações, e a partir destas negociações são produzidas as normas de gestão.

Para a análise de políticas públicas a que se pretende esta pesquisa, identificar as estruturas de governança das políticas agrícolas contribui para analisar a inserção da sustentabilidade no processo de construção destas políticas. A estrutura de governança de uma política se conforma desde a formação da agenda, formulação até a implementação e a avaliação da política. A pluralidade de representação se consolida a medida em o processo avança em direção à execução da política. É nesta fase que se nota maior participação social, inclusive nas decisões de implementação, principalmente a nível local ou territorial. Entre outros aspectos comuns ao conceito de governança, Dallabrida (2004) destaca a emergência de espaços públicos de participação, a divisão de poder entre governantes e governados e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Os debates sobre a descentralização de políticas públicas é atual e apresenta diferentes

enfoques (Dallabrida, 2009). Segundo o autor a descentralização, na sua dimensão político administrativa, envolve a transferência de atribuições ou delegações de funções do Estado nacional aos governos subnacionais, e deveria incluir também a transferência de poder decisório (Dallabrida et al., 2013). A descentralização se situa no contexto da redemocratização do Estado, e se configura em um processo técnico e político, que busca “consolidar a democracia por meio do empoderamento (*empowerment*) das comunidades locais nos processos decisórios das políticas públicas” (Silveira et al., 2010, p. 1).

Mussoi (1998, p.110) entende a descentralização como instrumento de democratização do processo decisório das políticas públicas. Para Ckagnazaroff (2009) ela pode também ser aplicada como recurso de democratização da máquina pública. No caso das políticas agrícolas este instrumento demonstra grande potencial para elevar a capacidade de implementação das políticas, a partir de uma rede de atores que incidem sobre a política, bem como promover a inclusão de destes atores nos processos decisórios das políticas, elevando assim o comprometimento técnico e político das instâncias subnacionais para com as políticas. As políticas agrícolas para a agricultura familiar, por exemplo, visam o fortalecimento dos territórios de forma sustentável, sob as bases da descentralização, da democracia e da participação social (MDA, 2010). As estratégias de descentralização estão presentes em quase todas as políticas da agricultura brasileira, que depende da capilaridade dos diversos atores para fazer chegar os instrumentos aos mais de 4 (quatro) mil municípios que tem na atividade agrícola sua principal fonte geradora de renda (IBGE, 2006).

2.4 Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável

A análise implicada nesta pesquisa propõe o entendimento de políticas públicas enquanto construção social, ou seja, políticas públicas construídas a partir da interação de diversos atores sociais, com legitimidade de representação e ampla participação social. Mas o que governo e sociedade pretendem construindo juntos as políticas públicas? Em que contexto elas se inserem? O objetivo desta pesquisa ao analisar o processo de construção das políticas para a agricultura no Brasil foi procurar estas respostas.

Os debates contemporâneos a respeito do “desenvolvimento” direcionam esta pesquisa, que busca analisar como as políticas públicas estão sendo pensadas, formuladas e construídas, e se os objetivos destas políticas estão alinhados aos desafios atuais com os quais se depara a sociedade moderna no seu caminho de evolução. Temas ligados à questão da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável tais como justiça e igualdade social, uso e

conservação do patrimônio natural, valorização cultural, entraram na pauta das discussões sobre desenvolvimento, em uma proposta de superação das propostas do crescimento econômico até então vigentes na sociedade. Contudo, Dal Soglio (2009, p. 17) afirma estarmos “longe de se poder afirmar que nossas políticas públicas estão centradas na perspectiva do desenvolvimento com sustentabilidade”. Em relação às políticas para a agricultura brasileira, o autor destacava a aceitação da exploração do ambiente por parte de grandes corporações visando suprir necessidades dos países desenvolvidos, da ameaça da transgenia à agro biodiversidade e a soberania alimentar, do desmatamento de biomas como a Amazônia, o cerrado, o pampa, tudo aceito em nome do desenvolvimento econômico (Dal Soglio, 2009).

Ao introduzir a discussão sobre o alinhamento das políticas agrícolas atuais as teses da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável da agricultura, buscou-se identificar a compreensão social daquilo que seria eficiente ou não em termos de políticas públicas o setor agrícola. O estudo foi direcionado para tentar captar as percepções dos *policy makers* quanto às dimensões da sustentabilidade, e como estas percepções influenciaram o processo de construção das políticas. Para tanto, introduzimos o debate sobre desenvolvimento e sobre a pluralidade do conceito de sustentabilidade.

2.4.1 A evolução das ideias sobre “desenvolvimento”

A noção de desenvolvimento passa por um processo evolutivo ao longo do tempo. No liberalismo, o desenvolvimento se assemelha à noção de progresso associada ao crescimento, como uma forma sempre positiva ou um bem em si mesmo. Esteva (2000) afirma que a palavra desenvolvimento “sempre tem um sentido de mudança favorável, um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal e inevitável, e na direção de uma meta desejável” (Esteva, 2000, p.64).

Acontece que mesmo estando no centro do debate das ciências sociais e econômicas, na discussão política, na agenda governamental e na mídia em todas as suas modernas formas, o termo desenvolvimento não apresenta consenso quanto à sua essência. São tantos os conceitos se “seus contornos se esvaem [...] é um termo tão vazio quanto um mero *plus*” (Sachs, 1995, p. 178). Semelhante ao que acontece com o termo desenvolvimento, o termo modernização também padece de esvaziamento. Centrado exclusivamente na racionalidade econômica, os termos desenvolvimento, modernização e progresso, que muitas vezes se

confundem, devida “a uma promessa, não cumprida, de eliminar a pobreza” (Rits, 1996, p.9).

A crise econômica generalizada nos países capitalistas mostra que o progresso não é uma virtude natural e que desenvolvimento não é igual a crescimento econômico. Os debates são intensos. A civilização industrial moderna, alicerçada na racionalidade instrumental e no desenvolvimento produtivista estaria enraizada na nossa cultura. Este enraizamento dificultaria a construção de uma nova visão de futuro e a transição para a um novo modelo de desenvolvimento que possibilite o enfrentamento das crises atuais. Sen (2000) afirma que “uma concepção adequada de desenvolvimento deve considerar a importância do crescimento econômico, mas deve enxergar muito, além disso” (Sen, 2000, p.28).

Ao considerar que os recursos naturais existentes no planeta são finitos, o desenvolvimento nos moldes dominantes fatalmente levará ao esgotamento destes recursos. Em quanto tempo não se sabe, o que se sabe é que “a capacidade e a velocidade da sociedade industrial contemporânea na criação de novos produtos e situações de risco são maiores do que a capacidade da ciência de verificação de suas consequências” (Baroni, 1992). Segundo Mikhailova (2004), o sistema ecológico global impõe limites naturais ao desenvolvimento socioeconômico.

O tema sustentabilidade, que inicialmente surgiu devido às preocupações com as mudanças climáticas causadas pela ação predatória do homem ao meio ambiente, se tornou sistêmico, relacionado a diversos outros aspectos, muito além do ambiental. O conceito de sustentabilidade é complexo, pois atende a um conjunto de variáveis interdependentes, e integra questões de ordem ambiental, social, econômica, entre outras. Para Jacobi (2003) “a noção de sustentabilidade implicaria em uma inter-relação necessária de justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a ruptura com o atual padrão de desenvolvimento” (Jacobi, 2003, p. 196).

A emergência do tema e sua interdisciplinaridade tem sido foco de estudos não somente nas ciências ambientais e ecológicas, mas nas áreas de economia, administração, sociologia, política pública, entre outras (Sgarbi et al., 2008). Aliado aos estudos teóricos, uma série de eventos midiáticos recentes contribuíram para que o tema sustentabilidade se tornasse central nos debates da sociedade nas últimas décadas. A definição de sustentabilidade mais difundida atualmente é a da Comissão Brundtland (Claro et al, 2008), a qual considera que o desenvolvimento sustentável deve satisfazer às necessidades da geração presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras, deixando claro a visão de longo prazo do conceito.

Desde então, surgiram inúmeras outras definições, denotando uma pluralidade de

conceitos presentes na literatura. Um ponto comum entre elas seria o questionamento da sociedade moderna quanto ao modelo de desenvolvimento atual e suas implicações. Segundo Sachs (2000), os conceitos de sustentabilidade seriam contraditórios ao sistema de produção capitalista, e se baseariam nos questionamentos em relação ao ideal de prosperidade e progresso difundidos por este sistema.

O progresso dentro da ideia de sustentabilidade assume novos contornos, ligados a promoção da qualidade de vida, que envolve respeito ao meio ambiente, saúde, longevidade, educação, igualdade social, solidariedade. Para Almeida (2002), sustentabilidade significa sobrevivência, entendida como perenidade dos empreendimentos humanos e do planeta. Para tanto seria necessário encontrar mecanismos de interação nas sociedades humanas que ocorram em relação harmoniosa com a natureza.

Se por um lado o extenso debate contribuiria para evolução da discussão acerca do tema, a pluralidade de abordagens sobre sustentabilidade esvaziaria o seu significado, permitindo que a sociedade, na medida dos seus interesses, se esquivasse do enfrentamento das questões impostas na busca da sustentabilidade. Entender sustentabilidade permitiria também o entendimento da expressão “desenvolvimento sustentável”, que por analogia apresenta as mesmas inconsistências e contradições. A confusão se inicia com o uso de expressões como “crescimento sustentável” e “uso sustentável”, como se tivessem o mesmo significado de “desenvolvimento sustentável”.

Baroni (1992), citando o relatório “*Caring for the Earth – a strategy for sustainable living*” (1991), afirma que são conceitos diferentes. Enquanto “uso sustentável” significaria o uso dos recursos renováveis segundo sua capacidade de renovação, desenvolvimento sustentável significaria melhorar a qualidade de vida das pessoas dentro dos limites das capacidades de suporte dos ecossistemas. Já a expressão “crescimento sustentável” se apresenta como uma contradição em si mesmo, pois nada do que é físico poderia crescer indefinidamente (Baroni, 1992, p. 22-23). Para Dal Soglio (2009), o pior seria ainda tratar desenvolvimento sustentável como “crescimento sustentado”, o que continuaria acirrando as desigualdades e os danos ambientais.

Abramovay (2012) afirma que apesar das divergências a respeito do próprio significado do termo desenvolvimento, o avanço do processo de desenvolvimento passaria pela emergência de uma “nova economia” (p.15). Para Almeida (2007), a transição para o desenvolvimento sustentável pressupõe uma mudança cultural e comportamental que incluem, entre outras ações, uma mudança nos atuais padrões de consumo da sociedade. Ambos os autores (entre outros) incorporam à discussão de sustentabilidade e desenvolvimento

sustentável a dimensão ética que a solidariedade com as próximas gerações introduz (Almeida, 2007).

O paradigma da sustentabilidade como ideal ético, associaria alguns critérios como a visão holística do desenvolvimento, a integração entre conservação e desenvolvimento, a satisfação das necessidades humanas básicas para todos, equidade e justiça social, a diversidade cultural e a integridade dos ecossistemas. “A importância da ética na vida econômica não seria apenas uma nova e longínqua aspiração filosófica alternativa, e sim um traço decisivo da vida social e que a atual sociedade da informação em rede valorizaria de forma inédita” (Abramovay, 2012, p.25).

No entendimento desta pesquisa, a sustentabilidade se relaciona com princípios de promoção da melhoria da qualidade de vida, com o ideal de preservar o patrimônio natural que herdamos e deixá-lo para ser acessado também pelas gerações futuras. O desenvolvimento sustentável pressupõe a implementação de ações com base nestes princípios, ou seja, sair do campo das ideias e ter atitudes concretas de promoção da melhoria da qualidade de vida e da preservação do patrimônio natural da humanidade.

Para que a sustentabilidade não seja tratada apenas como uma aspiração filosófica seria preciso pensar e repensar políticas públicas capazes de incorporar os princípios da sustentabilidade em suas diretrizes e fomentar a execução de ações que efetivamente promovam o desenvolvimento sustentável. Analisar a política agrícola a partir das teses da sustentabilidade significaria então discutir a inserção destes princípios no bojo da construção das políticas, visando dar ao setor agrícola estratégias para superar os desafios impostos, a partir do envolvimento de todo o setor produtivo, da sociedade e do governo. Para tanto seria necessário construir pactos entre todos os atores envolvidos na formulação e execução de políticas públicas, nos quais todos estejam abertos a reais transformações e que aceitem negociar com o compromisso de se engajar nas políticas pactuadas (Leroy et. al., 2002).

Para enfrentar o duplo desafio de produzir alimentos e reduzir a degradação ambiental e as desigualdades, os ganhos de eficiência nos processos produtivos são fundamentais, mas insuficientes (Silva, 2012). Mais uma vez voltamos a discussão da eficiência, de como ela deve ser entendida e como as políticas públicas devem ser orientadas. Seguindo os princípios da sustentabilidade os tais “ganhos de eficiência” ultrapassam em muito a viabilidade econômica na produção. O que está em jogo não seria produzir mais com menos, mas produzir melhor conservando mais. Conservando o quê? Os recursos naturais, a cultura e o saber local, e emprego e a renda, a igualdade a qualidade de vida das pessoas.

Esforços em direção à sustentabilidade na agricultura envolvem conflitos e *trade-offs*.

A discussão tem se pautado predominantemente no campo técnico, muitas vezes descolada da dinâmica da sociedade. A construção de uma “nova economia” passa por políticas públicas que disponham de instrumentos eficientes para realizar uma mudança cultural dentro do setor agrícola, construídas a partir do entendimento social do que é eficiência na produção agrícola, alterando com isso também a relação entre produtor/consumidor. Para Silva (2012):

Uma nova economia precisa de outra cultura, que passa por uma espécie de descontinuidade dos valores herdados da sociedade de superconsumo e “*que não leva o mundo em conta*” para o consumo justo e sustentável que, amparado pela visão de mundo que entende a sustentabilidade como um modo de ser, um ideal de vida aqui e no futuro, possa oferecer condições para uma relação mais saudável com o tempo, maior proximidade com a natureza, a superação do medo de relacionar-se com ela e até o reencantamento com as pessoas e consigo mesmo (p.14.).

O cenário atual da agricultura é preocupante. A grande dependência de insumos, a erosão e desertificação dos solos, a perda de agrobiodiversidade, os efeitos das mudanças climáticas no ciclo produtivo, a escassez hídrica e o esvaziamento do meio rural, são fatores limitantes da atividade agrícola, cuja superação está vinculada à construção de políticas públicas orientadas a partir das dimensões da sustentabilidade.

2.4.2 A Pluralidade da sustentabilidade em suas dimensões

Percebe-se que os debates abordados por diferentes autores sobre a sustentabilidade apresentados acima mostram a incorporação de uma perspectiva pluridimensional capaz de articular simultaneamente a economia, o ambiente, os aspectos político-sociais e culturais, dentre outros, de forma a tentar superar as propostas tradicionais de desenvolvimento, baseadas na produção, consumo e na acumulação (Silva, 2012).

Inicialmente, o entendimento sobre a pluralidade da sustentabilidade se apoiou em três dimensões que se relacionam: ambiental, econômica e social. Essas dimensões foram intituladas como “*triple bottom line*”. Porém uma revisão mais profunda da literatura mostra que diversos autores ampliam o horizonte quanto aos vários enfoques para as dimensões da sustentabilidade. Sachs (1995) propõe que a sustentabilidade envolva mais três dimensões além do “*triple bottom line*”, a dimensão cultural e a dimensão espacial ou territorial. Darolt (2000) considera também cinco dimensões, sendo elas a sociocultural, técnico-agronômica, econômica, ecológica e político institucional.

Outros autores como Caporal e Costabeber (2002b) ressaltam os aspectos econômicos, sociais, ecológicos, geográficos e tecnológicos da sustentabilidade. Democracia, solidariedade

e ética também são dimensões consideradas por algumas abordagens que buscam problematizar a sustentabilidade. Para esta discussão, sobre as dimensões da sustentabilidade, tomaram-se como base as dimensões elaboradas por Sachs (1995), a saber, econômica, social, ambiental, cultural, territorial e política. A seguir algumas considerações sobre cada uma delas são apresentadas.

Dimensão Ambiental da Sustentabilidade

A dimensão ambiental, por estar intimamente ligada à origem do termo sustentabilidade, suscita poucas controvérsias em relação ao seu entendimento (Foladori, 2002). Para o autor, considerar a dimensão ambiental implicaria em preservar e recompor o patrimônio natural que sustenta a vida no planeta, promovendo assim o equilíbrio e a manutenção dos ecossistemas e mantendo a integridade climática.

Para tanto a dimensão ambiental de sustentabilidade sugere reavaliar as formas de intervenções da sociedade na construção do espaço em que habita, evitando o esgotamento da capacidade de renovação dos recursos naturais em sentido amplo (Silva, Souza & Leal, 2012). Para buscar sustentabilidade ambiental deve-se compreender e respeitar as dinâmicas do meio ambiente, entender que o ser humano é apenas uma das partes deste ambiente (Rattner, 1999). Tendo sido negligenciada sistematicamente no processo de desenvolvimento capitalista, esta dimensão ocuparia o centro das discussões sobre sustentabilidade, a partir da forte mobilização de ambientalistas organizados.

São muitas as preocupações da sociedade e de governos em relação a consideração de degradação ambiental com a qual se depara atualmente. Em relação às cidades, Martins (2002) aponta que as péssimas condições sanitárias e a poluição ambiental causada pelo adensamento de homens e máquinas, entre outros fatores, comprometem a capacidade de carga dos sistemas, indicando um cenário de insustentabilidade urbana. Para evitar que este cenário se confirme no curto prazo são necessárias ações imediatas, tais como limitar o consumo de combustíveis fósseis e substituí-los por recursos renováveis, reduzir o volume de resíduos e de poluição, autolimitar o consumo material pelos países ricos e pelas camadas sociais privilegiadas em todo o mundo, intensificar a pesquisa de tecnologias limpas, com eficiente utilização dos recursos para promoção do desenvolvimento urbano, além de definir de regras claras de proteção ambiental.

No meio rural, espaço onde se desenvolve a agricultura (dentre outras atividades), a dimensão ambiental da sustentabilidade assume a função de resiliência. O sistema agrícola tem nos recursos naturais seu principal bem de produção. A terra é o “chão de fábrica” dos alimentos, que somada à água, às espécies animal e vegetal e as mãos dedicadas do homem do

campo, produzem o alimento para a sobrevivência humana. Nesta atividade, tratar o tema da sustentabilidade ambiental é condição indispensável para sua continuidade. Esta realidade impõe um novo olhar sobre a realidade, que perceba a relação entre homem e natureza como indissociável, como proposto por Veiga (2002).

Dimensão Social da Sustentabilidade

A dimensão social da sustentabilidade implica em pensar uma sociedade com justiça social. Nesta dimensão se encaixam perfeitamente os ideais da Revolução Francesa, *Liberté, Égalité, Fraternité*. Liberdade aqui entendida como a garantia do gozo dos direitos humanos básicos, igualdade pressupõe a ausência de dominação sobre o outro e fraternidade comparada a solidariedade, que em sustentabilidade significa pensar no futuro das próximas gerações. Para se alcançar uma sociedade livre, justa e fraterna, é preciso remover “as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (Sen, 2000, p.18).

Para Mendes (2009, p. 54), a dimensão social estaria orientada para uma visão de “boa sociedade”. Para o autor, o objetivo seria construir a civilização do “ser”, com equidade na distribuição do “ter”, reduzindo as desigualdades em favor do desenvolvimento social. Ao se propor uma sociedade socialmente sustentável é preciso pensar na erradicação da pobreza. Barbier (2000) destaca a relação de causa e consequência da pobreza com a devastação ambiental. Segundo o autor, uma situação de pobreza pode resultar em degradação do meio ambiente, por meio de uso indiscriminado dos recursos naturais, recursos estes cujo uso seria também necessário para a redução do quadro de miséria instalado. Esta situação promoveria um ciclo vicioso, também chamado de paradoxo circular da economia (Lele, 1991).

No contexto da atividade agrícola e do meio rural onde ela se desenvolve há que se considerarem também as condições sociais de vulnerabilidade e exclusão. O modelo de produção adotado no Brasil, desde a recente “modernização” da agricultura, se configurou socialmente excludente, ressaltando heranças históricas de desigualdades sociais e regionais, que intensificaram a concentração de renda, terra e poder. Segundo Wanderley (2013, p. 113), “o enfoque puramente produtivo das políticas públicas gerou um grave problema de exclusão, tanto de área como de grupos sociais marginalizados deste processo”. Esta realidade demanda um novo padrão de construção de políticas públicas para a agricultura, que promovam a inclusão a partir da participação social de todos os atores, principalmente os tradicionalmente excluídos nas decisões de políticas públicas.

Dimensão Econômica da Sustentabilidade

A dimensão econômica ao ser analisada sob a luz da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, sugere uma “economia sustentável”, que seria identificada como “o produto do desenvolvimento sustentável com a manutenção da base de produção de recursos naturais” (Neves & Castro, 2007, p. 2). A dimensão econômica da sustentabilidade não se refere exclusivamente ao acúmulo de riquezas nem ao “crescimento” econômico, mas englobaria geração de trabalho com uma distribuição de renda, desenvolvimento das potencialidades locais e da diversificação de produção. A viabilidade econômica poderia ser alcançada por meio da alocação e gestão eficiente dos recursos, o que demanda investimento em tecnologia e conhecimento. De acordo com Foladori (2002) o conceito de “sustentabilidade econômica” restringe o crescimento econômico e a eficiência produtiva. A economia deveria crescer somente até o momento em que não mais interferisse na renovação dos sistemas naturais, e a exploração dos recursos finitos deveria ser parcimoniosa. As limitações do crescimento apontam para a necessidade de se pensar novas formas de produzir sem agredir o meio ambiente.

Para Silva (2000, p. 100), “a sustentabilidade econômica, dentre outras coisas, preconiza a realização do potencial econômico que contemple prioritariamente a distribuição de riqueza e renda associada a uma redução de externalidades socioambientais, buscando-se resultados macrossociais positivos, por sua vez, nem sempre eficazes”. Na atividade agrícola, o esgotamento dos solos somado a escassez hídrica compromete a futuro da produção e a competitividade da atividade. Inovações tecnológicas precisariam suprir estas dificuldades, promovendo novas práticas de agricultura sustentável. A agro industrialização poderia ser também uma estratégia de agregação de valor a produção nesta busca de sustentabilidade econômica agrícola.

Dimensão Cultural da Sustentabilidade

A dimensão cultural em muitos aspectos confunde-se com a social. Para Silva e Shimbo (2001) a dimensão cultural seria entendida como a promoção da diversidade e identidade cultural em todas as suas formas de expressão e representação. Para Mendes (2009), a concepção sustentabilidade cultural envolve promover, preservar e divulgar a história, tradições e valores regionais, bem como acompanhar suas transformações.

Moreira e Faria (2005) afirmam que a cultura não pode ser entendida apenas como arte ou manifestações artísticas. Segundo Claval (2007, p. 63) a cultura se revela como “a soma dos comportamentos, dos saberes, das técnicas, dos conhecimentos e dos valores acumulados pelos indivíduos durante suas vidas”. O autor aponta ainda que a cultura pode ser observada também nos aspectos da individualidade do ser humano, nas particularidades do modo de ser

de cada um, e também na regionalidade, nos costumes e modos de vida de cada região. A diversidade e a identidade cultural contribuiriam para a promoção do desenvolvimento local e regional, e valorizariam os espaços de manifestações culturais.

No meio rural, estes espaços de manifestações culturais se multiplicam e evidenciam a riqueza de elementos que compõem a diversidade cultural brasileira. Mesmo com o processo histórico de exclusão social das populações tradicionais do campo, que se traduzem em empobrecimento cultural, ainda se pode identificar a valorização cultural no meio rural como instrumento de inclusão social. Em um ambiente de transição ao desenvolvimento sustentável, as políticas públicas focadas na reprodução das tradições culturais no campo lançariam mão de processos educacionais voltados para a emancipação sociocultural das comunidades rurais (Martins, 2009).

A preocupação com a educação no sentido de preservação da cultura local fica evidenciada nos estudos de Arroyo (2004), ao defender que “a educação no campo precisaria ajudar a formar sujeitos de história, de lutas, como sujeitos de intervenção, como alguém que constrói e que está participando de um projeto social” (Arroyo, 2004, p.74). Na área do conhecimento e da tecnologia se destaca o movimento de salva guarda do patrimônio material e imaterial, por meio da regularização da propriedade intelectual sobre modos de fazer de produtos artesanais singulares, tais como as Indicações Geográficas e as Denominações de Origem. Ao se valorizar técnicas e conhecimentos, associados às formas sociais que são detentoras destes conhecimentos e aplicam estas técnicas, as políticas públicas se utilizam das mudanças tecnológicas para promover a integridade cultural das comunidades rurais.

Dimensão Territorial da Sustentabilidade

Para entender a lógica da abordagem territorial como dimensão de sustentabilidade é preciso uma melhor compreensão acerca da noção de “território”. Para esta pesquisa território corresponde a um espaço geográfico e suas características naturais, culturais, política e administrativa. Para Santos (2007) a atuação dos atores sociais em torno do território faz dele uma construção social, onde a representação coletiva seria o elemento central desta construção. Lévy e Lussault (2003) destacam que o território, além de ser uma construção social, definiria a própria identidade coletiva dos atores.

A noção de território tem sido amplamente discutida nos debates sobre desenvolvimento rural. Na perspectiva do desenvolvimento rural a territorialização se preocupa em articular as dinâmicas locais para enfrentar os desafios impostos pelo processo de globalização, ao mesmo tempo ecologicamente predatório e socialmente excludente (Vieira et al., 2010). Entre os efeitos da globalização, Veiga (2003) destaca a dicotomia criada

entre rural e urbano. Este concebido como espaço de modernidade e desenvolvimento e aquele como um espaço de atraso e de inferioridade, conformando uma relação de desigualdade (Veiga, 2003).

No território se articulam cidadãos e/ou grupos organizados em suas instituições, formando uma estrutura de governança social em rede que se articula com o poder público nas disputas por espaço nas decisões políticas (Dallabrida & Becker, 2003). Esta governança levaria em conta as estruturas formais de governo articuladas as sociais e políticas com o objetivo de incidir sobre as políticas públicas. Para Abramovay (2004), a proximidade social favoreceria tanto esta coordenação de governança em rede quanto a formação de capital social. A noção de capital social pressupõe a prevalência dos objetivos coletivos frente aos individuais. As estruturas sociais podem ser consideradas como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor (Abramovay, 2004).

Dimensão Política da Sustentabilidade

Em sua dimensão política, a sustentabilidade pode ser identificada através da participação democrática de atores sociais estruturados, disputando poder nas decisões políticas (Silva & Shimbo, 2004). Nesta perspectiva, Frey (2000) enfatiza o potencial democrático inerente às dimensões do modelo político-administrativo. Para o autor, “não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de tudo, um problema político e de exercício de poder, que coloca em pauta a questão das instituições político-administrativas, da participação e do processo político” (Frey, 2000, p.116).

A participação democrática na tomada de decisões é um dos pressupostos defendidos por diversos autores, entre eles Guivant (2002), Jacobi (2003) e Lima (2002), para a promoção da sustentabilidade nas políticas públicas. As demandas sociais e ambientais fazem parte das reivindicações que apontam para um mesmo sentido: “rupturas com um padrão societário autoritário, hierárquico, que promove a exclusão social e política da maioria”. (Caccia-Bava, 1999, p. 162). Para o alcance desta ruptura seria necessário uma mudança na cultura política e social, tendo como prioridade a distribuição dos recursos públicos de forma igualitária, a partir da “criação de mecanismos que incrementem a participação da sociedade nas tomadas de decisões, reconhecendo e respeitando os direitos de todos, superando as práticas e políticas de exclusão” (Silva, 2000, p. 100).

Historicamente, a política agrícola brasileira se caracteriza por uma relativa ausência de participação social, e também de representatividade política. O grau de contestação é alto,

mas a participação social seria reduzida. Neste contexto, as interações e articulações seriam fragilizadas, propiciando interrupções das políticas de desenvolvimento territorial, principalmente as direcionadas para o fortalecimento da agricultura familiar. As análises apresentadas por Silva e Shimbo (2004) “confirmariam a hipótese de que no processo de desenvolvimento atual, que visa à sustentabilidade política através da maior participação da população, experiências inovadoras têm se confrontado com interesses conservadores que buscam firmar seus privilégios frente à coletividade” (Silva & Shimbo, 2004, p. 18).

2.5 Agricultura, Política Agrícola e Desenvolvimento Rural

2.5.1 Agricultura Brasileira à luz do Neoinstitucionalismo

Ao adotar o neoinstitucionalismo como fundamento teórico para a análise de políticas públicas, esta pesquisa entende a necessidade conhecer o “caminho” das instituições, e como esta trajetória das principais instituições que permeiam o setor agrícola afeta o processo decisório da política agrícola brasileira. Uma análise da evolução institucional, com foco nas suas transformações, tem o sentido de conferir profundidade histórica ao objeto de estudo. Ao tentar mobilizar os “Três I’s”, instituições, ideias e os interesses, na análise da política agrícola brasileira, ficaria evidente a dependência de caminho, principalmente, em relação ao papel da agricultura na formação econômica e social nacional (Bonnal et al., 2008).

A política agrícola nacional, na sua história recente, ao priorizar certos interesses econômicos sobre o social e o ambiental, o fez sob forte influência institucional, o que torna relevante explicar a estabilidade destas instituições ou *path-dependence*. Este conceito de dependência da trajetória, já abordado anteriormente, aponta a importância do contexto institucional em a política se insere ao longo do tempo, bem como a análise das mudanças institucionais ocorridas ao longo de sua existência. Trata-se da contribuição do neoinstitucionalismo histórico, combinando a abordagem do cálculo com a cultural, entendendo que se de um lado as instituições são mecanismos que limitam o comportamento humano, por outro elas oferecem também possibilidades de escolha para os indivíduos. Nesta concepção histórica do neoinstitucionalismo, ressalta-se ainda a importância de gênese das instituições, uma vez que a sua criação teria o objetivo de regular conflitos ligados a diferentes interesses e a assimetrias de poder (Hall & Taylor, 2003).

Observando os interesses econômicos nacionais e internacionais que sempre estiveram presentes na agropecuária brasileira, bem como os atores sociais e suas instituições

envolvidas, governamentais e não governamentais, e a correlação de força e o poder entre elas, essa institucionalidade definiria o perfil da política agrícola e agrária (Vital & Sampaio, 2012). Nessa mesma perspectiva, Valente (2007) argumenta que a compreensão das transformações históricas se dá para além das mudanças institucionais, e se insere no contexto de como a sociedade evolui, uma vez que tanto as instituições afetam a economia e as estruturas sociais, como são influenciadas por elas.

A história institucional da agricultura brasileira se inicia ainda no período colonial, a partir da criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas pelo imperador Dom Pedro II em 1860. A partir daí são inúmeras as mudanças, institucionais, sociais e econômicas, o que torna esta análise uma tarefa um tanto complexa. Segundo Cunha (2010, p.5), “a situação da agricultura e o contexto em que ela se insere mais parecem um caleidoscópio: mudam a cada vez que olha”.

A história institucional do Ministério da Agricultura, formalmente no comando de entidade que denominamos setor público agrícola (Mueller, 1988b), teve sua evolução pautada pelas alterações estruturais e organizacionais que decorreram da progressiva evolução do setor agropecuário nacional. Instituído em 1930, passou por várias mudanças de denominação e atribuições, demonstrando um enorme crescimento ao longo do seu centenário, com a incorporação de diversos órgãos da administração direta e autárquica ligados à agricultura, lhe conferindo novas e múltiplas atribuições que envolviam a execução, a produção, o fomento, a classificação, a padronização, a inspeção e a fiscalização da produção agropecuária (Timm & Araújo, 2010). Segundo os autores, neste período outros setores de grande importância nacional como água e energia ainda passaram a ser de competência do ministério, fazendo dele “um exemplo eloquente de hipertrofia organizacional, com os seus serviços dispersos em múltiplas sedes, em todos os estados e em milhares de municípios” (Timm & Araújo, 2010, p.29).

No período mais recente, o desenvolvimento do País e, por conseguinte, do setor agrícola tem levado as instituições a se adequarem a um novo contexto da agricultura. A nova realidade de mercados livres e globais trouxe novas indagações quanto ao papel que caberia às instituições ligadas à política agrícola. As linhas gerais da política agrícola recente serão abordadas no tópico seguinte, neste ponto interessa destacar a evolução do aparato institucional que dá suporte a esta política num contexto de maiores demandas social e de pressões pela sustentabilidade ambiental da agricultura.

Este aparato institucional, antes centralizado apenas no MAPA, passa a contar com novas instituições derivadas destas pressões sociais e ambientais. As atribuições que antes

estavam afetas somente ao MAPA, inerentes à política agrícola, foram fatiadas entre vários órgãos do governo. Ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cujo contexto de criação será ainda abordado nesta pesquisa, ficaram as ações de fomento, além de tarefas fundamentais, como a regularização fundiária. A pesca e a aquicultura, antes com a Agricultura (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – Sudepe), passaram para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), depois para uma secretaria especial e aportaram no Ministério da Pesca e Aquicultura, hoje já extinto. A política ambiental, que influi diretamente na atividade agrícola, hoje é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, e a política de irrigação, com ênfase nos projetos de engenharia, é atribuição do Ministério da Integração Nacional. A atribuição de prestar serviços fundamentais como a ATER está compartilhada com os estados, enquanto as ações de defesa sanitária foram em grande parte descentralizadas, sobretudo a partir da entrada em vigor do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (BRASIL, 2006).

Estas novas estruturas institucionais da agricultura demonstram a pluralidade de interesses que permeia o setor, e apontam um caminho de entendimento quanto às percepções dos diversos atores em relação aos principais temas de política agrícola da atualidade. No MAPA hoje, se concentram as atribuições da pesquisa agropecuária, conduzida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dotada de considerável autonomia financeira e gerencial, e o abastecimento, a cargo de uma autarquia, a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Atualmente, a “regulamentação e a fiscalização são logomarcas pelas quais o Ministério da Agricultura é hoje reconhecido” (Cunha, 2010, p.6). Este “esvaziamento” institucional demonstra a importância do contexto econômico, social, político e ambiental que se inserem as políticas agrícolas no Brasil.

2.5.2 A Evolução da Política Agrícola Brasileira

Para uma análise da política agrícola no Brasil considera-se necessário abordar o contexto em que ela se desenvolve na história recente da agricultura brasileira. No início da década de 1970, o país experimentava o desenvolvimento da política de industrialização, que teve grandes impactos na agricultura e no meio rural. Neste período foi implantado no país um setor industrial produtor de bens de produção que buscava atender aos objetivos do que se chamou de “modernização da agricultura”, também chamada de “Revolução Verde”. Para esta pesquisa “Revolução Verde” é entendida como um “pacote tecnológico que envolve um

conjunto de insumos exógenos, tais como sementes, fertilizantes, agrotóxicos, implementos agrícolas, etc., interligados por funções complementares” (Dal Soglio, 2009, p.35), com o objetivo de aumentar a produtividade na atividade agrícola, sob a égide de que o aumento da produção resolveria o problema da fome no mundo (Lutzenberger, 2001).

Esta estratégia “modernizante” integrada ao movimento mais amplo do capital assumiu um caráter imediatista, orientada para os produtores capitalizados com potencial de consumo do pacote tecnológico e com produção voltada para o mercado externo. Uma das poucas ações do Estado com objetivos de longo prazo teria sido a constituição da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A primeira responsável por desenvolver novas tecnologias e a segunda por entregar este “pacote” ao agricultor (Pettan, 2010). A premissa seria então a de que a agricultura poderia ser industrializada.

O crescimento do parque industrial no Brasil fez surgir um número significativo de fábricas de implementos e equipamentos agrícolas, e de indústrias de produtos químicos no voltados para a atividade. Com isso ocorreu um aumento na utilização de máquinas e equipamentos diversos, podendo se falar a partir desse momento numa “industrialização” da agricultura (Erthal, 2006). Diversos autores, entre eles Graziano da Silva, Kageyama e Martine, se dedicaram a estudar o setor agrícola e discorrer sobre a transformação ocorrida na década de 1970, com a mudança de “complexo agrário” para “complexo agroindustrial” (Erthal, 2006, p. 2).

Os impactos negativos da inserção da agricultura nesse novo padrão de acumulação manifestaram-se rapidamente, promovendo um agravamento da crise agrária e impulsionando a crise urbana (Graziano da Silva, 1993). A intensa mecanização e uso de insumos que gerou o esperado aumento de produtividade (da terra e do trabalho), foi também responsável pelo assalariamento do campo, provocando transformações extremamente prejudiciais ao desenvolvimento rural. Pequenos proprietários, descapitalizados, sem acesso às novas tecnologias, se viram obrigados a venderem suas terras e se mudarem para a cidade, ou se tornarem trabalhadores rurais. Entre as décadas de 1960 e 1980 o êxodo rural teria levado cerca de 28 milhões de pessoas a deixarem o campo, trazendo consigo a intensificação da concentração fundiária herdada do Brasil colônia, e da renda, além de uma série de distorções trabalhistas, ocasionando desordem no espaço rural (Balsan, 2006).

A partir da década de 1990 a política agrícola no Brasil viveu uma fase de abertura da economia ao exterior e de abandono da postura intervencionista (Dias & Amaral, 2000). Neste

período a preocupação do governo seria com possíveis aumentos de preços dos alimentos e as pressões inflacionárias decorrentes de uma oferta insuficiente. No período seguinte, a partir dos anos 2000 a agricultura viveria um momento de grande expansão, derivada dos resultados positivos da pesquisa agropecuária e pela abertura de novas fronteiras agrícolas na região do Cerrado, com uma agricultura altamente tecnificada e com altos índices de produtividade. (Rezende, 2003). Porém este aumento de produção não se traduziu em aumento de renda, pelo contrário.

A abertura comercial e o controle de inflação transformaram “os agricultores brasileiros em partícipes ativos de duas grandes ondas: a onda exclusão e a da competição” (Rodrigues, 2001, p. 21). A perda de renda na agricultura alcançou níveis muito elevados, principalmente junto aos “os excluídos”, ou seja, milhares de pequenos e médios agricultores que perderam todo o seu patrimônio e milhões de trabalhadores que perderam seus empregos em função do descompasso entre as flutuações de preços agrícolas e as taxas de juros do crédito rural definidos pelos planos de estabilização econômica (Rodrigues, 2001, p. 21).

A modernização da agricultura separou os meios de produção da força de trabalho, e agravou o problema da exclusão, aprofundando ainda mais as desigualdades sociais (Guerra et al., 2007). A migração tanto dos trabalhadores rurais como dos pequenos proprietários de terra, do campo para a cidade ocasionou graves consequências de ordenamento urbano, uma vez que as cidades não estavam preparadas para receber este fluxo migratório. Contudo, Souza (2010) aponta que este “êxodo rural” não foi exclusivamente derivado do processo de modernização, mas também em função da falta de políticas públicas de atendimento às especificidades dos pequenos produtores. Apesar da ausência do Estado, “os excluídos” do processo da modernização agrícola estabeleceram estratégias de reprodução e permanência no campo, mantendo sua importância no espaço rural brasileiro (Junqueira & Lima, 2008).

2.5.3 *O Fortalecimento da Agricultura Familiar*

Mesmo diante da importância do movimento de êxodo rural ocorrido no Brasil principalmente entre os anos 1960 e 1980, os pequenos produtores, aliados do processo de “desenvolvimento” das regiões agrícolas no Brasil, persistiram. Ainda que para muitos profissionais das ciências agrárias, incluindo técnicos do governo, a produção nas pequenas propriedades seria supostamente “inviável”, pela baixa capitalização e competitividade nos mercados, esta fatia da população rural permaneceu e se fortaleceu no campo.

Este contingente de pequenos produtores agora teria uma nova roupagem, seriam

então chamados de “agricultores familiares”. Para Guerra et al. (2007) não se trata de uma categoria social recente nem corresponde uma categoria analítica nova na sociologia Rural. Para Carneiro (1999) “a trajetória, ainda que curta em termos temporais, do conceito de agricultura familiar, é extensa em termos bibliográficos expressando o intenso debate sobre as características empíricas e o estatuto teórico dessa ‘nova’ categoria de análise” (Carneiro, 1999, p.329).

Segundo Lima e Figueiredo (2006), a adoção da expressão agricultor familiar substituindo a então noção de camponês “pode ter sido uma estratégia, em um momento de transição política, uma vez que o camponês é fundamentalmente uma identidade política e ideológica de sujeitos que através dos anos resistiram e resistem à dominação” (Lima e Figueiredo, 2006, p.59). De qualquer forma, os autores salientam que a agricultura familiar é fruto de um longo processo de conquista.

As análises baseadas exclusivamente na racionalidade econômica colocam a agricultura familiar em situação de “atraso” (Carneiro, 1999, p.331). Contudo, ao se entender eficiência a partir de uma construção social conforme sugerido nesta pesquisa, seria possível enxergar a unidade de produção familiar em toda a sua potencialidade, como uma unidade de produção e reprodução social (Denardi, 2001). Neste entendimento, a visão de “atrasada” serviria apenas para estabelecer prioridades de políticas públicas direcionadas aos agricultores considerados “viáveis” (Carneiro, 1999, p.331). Para Altafin (2005), a produção seria orientada antes para a o bem-estar da família e depois a lucratividade da produção. Nesta condição, onde a dimensão econômica da agricultura familiar seria colocada em segundo plano, dificultaria uma maior compreensão da resiliência desta atividade a partir das análises economicistas.

Segundo Mussoi (2006), uma visão economicista das políticas destinadas à agricultura familiar teria como implicação a exclusão dos considerados “sem potencialidades para o progresso”. Para o autor, a agricultura familiar, pelas suas características de “produtora de alimentos básicos baratos, reserva de mão-de-obra, consumidora de insumos industriais, e geradora de um movimento econômico considerável é, ao mesmo tempo, importante para o modelo de modernização, e gradativamente excluída dele” (Mussoi, 2006, p. 101).

Na literatura atual sobre agricultura familiar é consenso a sua importante contribuição para o desenvolvimento rural. Esta importância pode ser comprovada pelos dados recentes do Censo Agropecuário do IBGE (2006), que destaca a importância da participação da agricultura familiar na produção de alimentos, que tem como principal destino o mercado interno, sendo responsável por aproximadamente 70% da produção dos variados produtos que

chegam à mesa dos brasileiros. Estes dados teriam confirmado o tamanho e o papel da agricultura familiar no Brasil (Guazirolí et al., 2001).

Schneider (2005) afirma que a agricultura familiar estaria em processo avançado de legitimação como categoria social estratégica no processo de desenvolvimento rural sustentável. Esta legitimação decorre primeiro da resistência desta categoria, segundo da recomposição do movimento sindical dos trabalhadores rurais na década de 1990 (Favareto, 2006). De acordo com Flores (2002), o surgimento de políticas públicas a partir da pressão exercida pelos movimentos sociais, tem possibilitado a conquista de novos espaços de representação política. O autor reforça que “[...] progressos foram feitos na política de crédito rural e de investimentos em infraestrutura de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, apesar de não terem sido suficientes para determinar um novo modelo de desenvolvimento rural não excludente” (Flores, 2002, p.22).

Esta mobilização por meio de mobilizações tais como as Jornadas Nacionais de Luta e o “Grito da Terra Brasil”, produziu um grande impacto político, redirecionamento da agenda governamental para a agricultura familiar. Segundo Mattei (2005) uma série de estudos na década de 1990 deram origem a uma política econômica e social direcionada aos agricultores familiares. Dentre estas políticas, a principal delas seria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996. Houve também neste período uma intensificação dos debates a respeito das políticas relacionadas à reforma agrária (Zinga, 2004).

A partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1998, o espaço de discussão política em torno da agricultura familiar se ampliaria significativamente. Esta ampliação faz fortalecer o PRONAF como uma política estratégica, evoluindo em importância na agenda governamental. Esta importância pode ser notada na evolução do volume de recursos destinados ao programa na gestão do MDA. Esta evolução mostra que já em 2004 o programa superava a marca de um milhão e meio de contratos financiados com um orçamento que chegou a mais de nove bilhões de reais na safra 2007-2008. Atualmente tem um orçamento de 22 bilhões para ser aplicado na safra 2014/2015 (MDA, 2014), e é considerado um programa “guarda-chuva”, que inclui crédito rural, ações de apoio a comercialização e de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), entre outras.

O forte posicionamento da agricultura familiar dentro da política agrícola brasileira, agora dividindo espaço político com a agricultura patronal e competindo por recursos públicos, evidencia uma polaridade no setor agrícola nacional. Surge então a ideia de que “existe uma oposição e uma polarização entre a forma familiar e a patronal-empresarial, cuja

distinção estaria no fato de uma ser destinada mais para produção de produtos de consumo local ou para o mercado interno e a outra produziria commodities, sobretudo para exportação” (Schneider, 2010, p.517). Desta ideia deriva um dualismo que, na prática, traduz-se numa acirrada disputa política e ideológica permanente entre o assim chamado agronegócio e a agricultura familiar.

Esta polarização tem sido alimentada por ambos os lados e subscrita por organizações, estudiosos, mediadores e, não raro, pelos próprios formuladores de políticas (*policy makers*). A existência de dois ministérios que tratam da agricultura e do meio rural no Brasil, o MDA e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) amplia esta controvérsia, pois não são raros os que acabam sustentando que aquele é o da agricultura familiar e da reforma agrária e o este é o ministério dos grandes proprietários identificados com o agronegócio (Schneider, 2010, p.517).

Esta discussão, situada dentro de um contexto marcado por desigualdades sociais, instabilidade econômica, e desconfiças políticas, tendo como cenário um ambiente devastado principalmente pela ação do homem, aponta para a necessidade de se pensar em sustentabilidade, nos moldes abordados nesta pesquisa. Para a agricultura, caberia analisar então quais as contribuições do setor para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

2.5.4 Os debates sobre o desenvolvimento rural no Brasil

Reconhecendo que a sociedade está diante de uma situação de “insustentabilidade” conforme já apontado nesta pesquisa, e que esta situação alcança também a maioria dos espaços rurais, se faz urgente pensar outra lógica para a produção e a revitalização destes espaços, naquilo que diz respeito à sustentabilidade. Nesta nova lógica seria oportuno identificar o rural que temos e o rural que queremos.

Os espaços rurais, ainda aqueles nas mais longínquas regiões, não estão descolados no universo, mas é parte integrante do planeta Terra, e como tal, estão sujeitos às todas as mudanças ocorridas desde o início da existência humana. Para Wanderley (2013, p. 88), “o “rural” não seria na sua essência imutável, antes é uma categoria histórica que se transforma”. As mudanças ocorridas nos espaços rurais podem se mostrar mais lentas e menos evidentes que as ocorridas nos centros urbanos, porém é tão significativa quanto. As inovações sociais e estruturais de um mundo moderno, tecnológico, digitalizado, alcançam a maioria dos espaços rurais e influenciam diretamente a vida das pessoas que neles habitam, alterando o modo de pensar, de agir, de se comunicar, de trabalhar, de produzir, enfim, de viver.

O rural que temos hoje recorrentemente é chamado de “novo”, e tem sido objeto de uma série de estudos sobre suas funções e conteúdo social, econômico, ambiental e político. Estudiosos comprometidos com o desenvolvimento rural tem se debruçado sobre o assunto na busca de estratégias para se construir e consolidar espaços rurais com características de sustentáveis. Entre eles se destacam Beduschi Filho, José Eli da Veiga, Margareth Wanderley, Ricardo Abramovay, Sérgio Schneider, Zander Navarro, entre outros. O ponto inicial de grande parte destes estudos se concentra em analisar o que seria entendido por “espaço rural”, ou seja, qual o significado e abrangência desta designação.

Segundo o IBGE, “área rural” é considerada tudo aquilo que não é urbano, que por sua vez é definido como a sede de município e/ou de distrito. Algumas incoerências decorrem desta definição, principalmente pelo fato de não se considerar as funções típicas de cada espaço, rural ou urbano. Uma destas incoerências aparece quando se considera a população de uma vila de menos de 500 habitantes como urbana, entendimento considerado por Veiga (2002, p. 112) como um a “aberração”. As distorções geradas a partir desta classificação resultam em divergências quanto à distribuição da população urbana e rural do país, com superestimação da população urbana em comparação com a rural. Como forma de corrigir estas distorções, o autor sugere a adoção de critérios de classificação que considerem a densidade demográfica, o tamanho da população e sua localização (Veiga, 2002).

Ainda que superestimada, o processo de urbanização é intenso também nas áreas rurais. Diante disto, tem se a ideia de que o campo foi urbanizado, via processo de industrialização, reforçando a necessidade de se entender o rural para além do agrícola. A atividade agrícola se desenvolve fundamentalmente no espaço rural, mas no rural não se encontra apenas a atividade agrícola. Na verdade, a urbanização do rural tornou ainda mais difícil delimitar o que é rural e o que é urbano (Graziano da Silva, 1997). Surge então a ideia de um “novo” rural, onde se multiplicam as atividades não agrícolas próprias do espaço urbano, tais como o comércio, o turismo e toda a prestação de serviços próprias da sociedade moderna (Abramovay, 2000).

Em seu texto, Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo (2000), Abramovay afirma que a ruralidade “é um conceito de natureza territorial e não setorial” (p. 6), que se identifica a partir das características do espaço, entre elas, o pouco adensamento habitacional, relação com a cidade e a relação com a natureza. Da relação de proximidade com a natureza se extrai uma percepção de espaço sustentável. Ao considerar o espaço rural como objeto que deve ser preservado, ganham força as políticas públicas e práticas produtivas voltadas para a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável

(Abramovay, 2000). Para o autor o ambiente deveria ser tratado não como um obstáculo, mas como um recurso estratégico na promoção do desenvolvimento.

A medida de desenvolvimento das áreas rurais tem sido relacionada às oportunidades e ameaças colocadas pelo processo de globalização (Courtney et al., 2001). Veiga (2004) questiona quais seriam estas oportunidades e ameaças para a construção de uma nova ruralidade e para qual caminho elas apontam. Segundo o autor, pesquisas recentes sobre as dinâmicas das áreas rurais “apontam para uma concentração das vantagens competitivas das áreas rurais em quatro recursos que foram subestimados por quase todas as teorias sobre o crescimento e sobre o desenvolvimento: civismo, cultura, meio ambiente e conhecimento local” (Veiga, 2004, p.60).

Os estudos de Veiga (2004) destacaram um rol de princípios norteadores para uma política de desenvolvimento rural integrada, propostos para a UE no âmbito da Política Agrícola Comum (PAC), sintetizados na *The Cork Declaration – A living countryside*, apresentada na Conferência sobre o desenvolvimento rural na Europa (“*The European Conference on Rural Development*”), realizada em Cork, na Irlanda, em 1996. O autor afirma que estes dez princípios sintetizados no quadro abaixo poderiam, resguardadas as devidas proporções, serem aplicados como orientação na construção de políticas públicas em países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, ainda nos dias de hoje.

Quadro 1. Dez Principais Pontos da Declaração de Cork

Ponto 1 - Preferência rural - O desenvolvimento rural sustentável deve ser uma das prioridades do Estado e tornar-se um princípio fundamental de qualquer política rural no futuro imediato e após o alargamento. Esse desenvolvimento deve ter como objetivos inverter o processo de êxodo rural, combater a pobreza, estimular o emprego e a igualdade de oportunidades, responder ao crescente pedido de mais qualidade, saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer e melhorar o bem-estar das populações rurais.
Ponto 2 - Abordagem integrada - A política de desenvolvimento rural deve ser concebida de uma forma multidisciplinar e aplicada de um modo multisetorial, com uma dimensão territorial clara, a todas as zonas rurais da União, respeitando as diferenças regionais e privilegiando as zonas mais necessitadas. De igual modo, deve basear-se numa abordagem integrada, que englobe no mesmo quadro jurídico e político o ajustamento e desenvolvimento da agricultura, a diversificação econômica - tendo em conta, nomeadamente, as pequenas e médias propriedades, as indústrias e os serviços rurais - a gestão dos recursos naturais, a melhoria das funções ambientais e a promoção da cultura, do turismo e das atividades recreativas.
Ponto 3 – Diversificação - O apoio à diversificação das atividades socioeconômicas deve centrar-se na criação de um quadro para o autofinanciamento das iniciativas privadas e coletivas ao nível do investimento, assistência técnica, serviços empresariais, infraestruturas adequadas, educação, formação, integração dos progressos alcançados no campo das tecnologias da informação, reforço do papel das pequenas cidades enquanto partes integrantes das zonas rurais e fatores-chave de desenvolvimento e promoção do desenvolvimento de comunidades rurais.
Ponto 4 – Sustentabilidade - As políticas públicas devem promover um desenvolvimento rural que fomente a qualidade e a amenidade das paisagens rurais (recursos naturais, biodiversidade e identidade cultural), para que a sua utilização pelas gerações atuais não prejudique as opções das gerações futuras. No que respeita às ações locais, deve-se sempre estar consciente das responsabilidades globais.
Ponto 5 – Subsidiariedade - Considerando as diversidades das zonas rurais, a política de desenvolvimento rural tem de respeitar o princípio da subsidiariedade, devendo ser tão descentralizada quanto possível e baseada na parceria e na cooperação a todos os níveis (local, regional e nacional). Deve ser dada uma particular importância à participação e a uma abordagem “de baixo para cima”, que estimule a criatividade e a solidariedade das comunidades rurais.

Ponto 6 – Simplificação - A política de desenvolvimento rural, especialmente no que diz respeito ao seu componente agrícola, deve ser objeto de uma radical simplificação legislativa. É necessário alcançar uma maior coerência das ações atualmente executadas através de muitos canais diferentes, uma limitação da legislação comunitária relativa às regras e procedimentos gerais, uma maior subsidiariedade nas decisões, uma descentralização da aplicação das políticas e, em geral, uma maior flexibilidade.
Ponto 7 – Programação - A aplicação dos programas de desenvolvimento rural deve basear-se em procedimentos coerentes e transparentes e ser integrada num único programa de desenvolvimento rural para cada região e num único mecanismo de desenvolvimento rural sustentável.
Ponto 8 – Financiamento - Deve ser encorajada a utilização dos recursos financeiros locais para promover os projetos de desenvolvimento rural locais. Deve ser dado um maior incentivo à utilização da engenharia financeira nos sistemas de crédito rural, para melhorar a mobilização das sinergias entre o financiamento público e o financiamento privado, reduzir as limitações financeiras que afetam as pequenas e médias empresas, promover investimentos produtivos e diversificar as economias rurais. Simultaneamente, deve ser incentivada uma maior participação do sector bancário (público e privado) e de outros intermediários fiscais.
Ponto 9 – Gestão - Quando necessário, a capacidade administrativa e a eficácia das autoridades regionais e locais, bem como dos grupos de natureza coletiva, devem ser melhoradas através do fornecimento de apoio técnico, formação, melhores comunicações, parceria, partilha da investigação e da informação e intercâmbio de experiências através de redes estabelecidas entre as regiões e as comunidades rurais de toda a Europa.
Ponto 10 - Avaliação e investigação - O acompanhamento, a análise e o cálculo dos benefícios devem ser reforçados para garantir a transparência dos procedimentos, assegurar a boa utilização dos fundos públicos, estimular a investigação e a inovação e possibilitar um debate público bem informado. Os participantes devem não só ser consultados sobre as tarefas de concepção e aplicação, mas também participar diretamente no acompanhamento e na avaliação.

Fonte: Leader Magazine (1997).

Nesta perspectiva, as políticas agrícolas direcionadas à promoção do desenvolvimento rural sustentável precisariam ser analisadas a partir da noção de que a agricultura está inserida neste novo contexto social, político e econômico dos espaços rurais. Seria preciso compreender o novo papel da agricultura, dos agricultores e demais atores no meio rural nos processos de mudança social (Schneider, 2010). A atividade agrícola precisaria ser considerada a partir das suas diversas formas de interação com as demais estruturas sociais presentes no campo, considerando outra dinâmica de relação com a natureza e com as pessoas. Agindo como promotora de desenvolvimento rural, a atividade agrícola não seria tratada apenas como um “negócio”. Wanderley (2013) destaca que o processo de modernização da agricultura redefiniu o papel do agricultor, sua importância social, cultural e política na sociedade.

Esta nova conformação da agricultura e do agricultor aponta para a direção do rural que queremos. Mesmo diante de um consenso sobre a necessidade de um modelo de desenvolvimento rural baseado em princípios de sustentabilidade em todas as suas dimensões, fica difícil apontar um único caminho que atenda a toda a heterogeneidade do setor agrícola. Como evidenciado no início deste capítulo, o setor agrícola apresenta é formado por dois modelos de agricultura, a patronal e a familiar, que convivem, em muitos contextos, nos mesmos espaços rurais. Cada uma delas tem seus objetivos específicos, mas o desafio de um novo paradigma, não mais baseado exclusivamente na corrente economicista e degradante da

modernização agrícola, mas em uma perspectiva social e sustentável da produção se apresenta para ambas. Como que este novo paradigma deve ser construído se constitui no principal desafio da política agrícola no Brasil. Segundo Guilhoto, Furtoso e Barros (2000) os problemas agrícolas devem ser tratados sob um enfoque sistêmico e não estático, com vistas ao desenvolvimento rural sustentável.

Enfrentar este desafio se impõe não só aos governos, mas à sociedade e ao mercado. Um caminho pode estar na valorização da agricultura sustentável e na sustentabilidade do meio rural, nas dimensões social, ambiental, cultural, econômica, política e territorial. O uso consciente dos recursos naturais, as preocupações com o bem-estar social e com a qualidade de vida do homem do campo, a preservação da cultura e dos saberes nos espaços rurais, deveriam ser vistas não como fator secundário ou limitante, mas como um fator de competitividade, uma vantagem comparativa da atividade frente ao mercado.

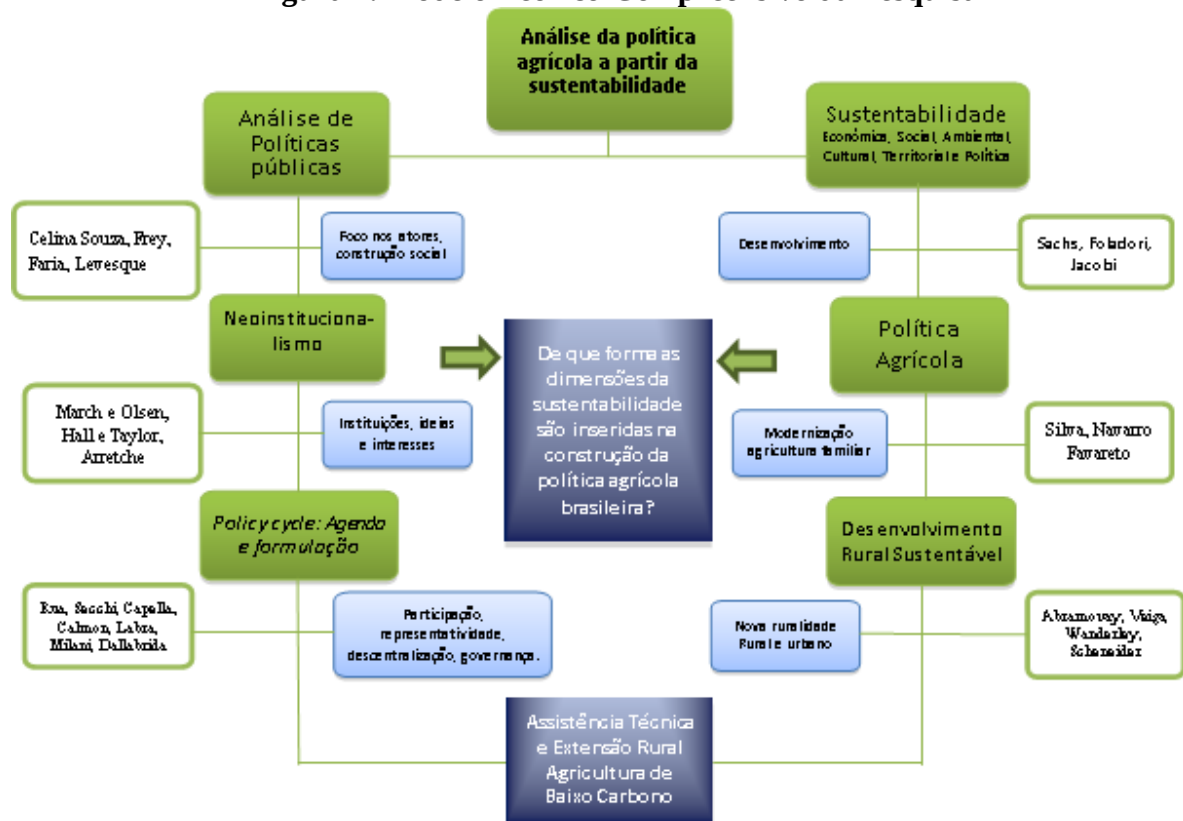
Na atualidade, movimentos em direção à segurança alimentar e a valorização dos alimentos saudáveis já começam a se destacar entre a população urbana. Com o intuito de resgatar o rural, intensifica-se a procura e o consumo de produtos oriundos de uma agricultura sustentável, carregada de valores culturais, tais como queijos, frango caipira, frutas e hortaliças, cultivados sem agressões ao meio ambiente e livres de agrotóxicos, e que remetem ao convívio com a cultura rural (Wedig, 2009). Neste fluxo o olhar volta-se para a produção diversificada/alternativa, ou seja, aquela que toma como base a agroecologia e o resgate dos saberes e dos modos de fazer ancestrais. Constata-se atualmente, segundo Cruz e Scheneider (2010) uma crescente valorização dos produtos orgânicos, tradicionais, artesanais, trazendo com isso uma revalorização do rural, associada ao modo de viver do campo.

Estes movimentos deixam implícita a valorização do modelo de produção agrícola típico da agricultura familiar diversificada e agroecológica, bem como do comércio justo e solidário, socialmente e ambientalmente consciente. Segundo Wedig (2009), a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com preservação ambiental e inclusão social no Brasil, exige ações voltadas para “o fortalecimento das comunidades locais, da consolidação da equidade social, da possibilidade de os jovens permanecerem no campo, do acesso de todos aos direitos humanos relativos à alimentação e outros, da produção agrícola sem uso de agrotóxicos e de insumos exógenos, do fortalecimento de um comércio justo, enfim, da valorização dos saberes dos ancestrais, num diálogo aberto entre as gerações e entre os diversos grupos” (Wedig, 2009, p. 60).

A análise de política pública proposta neste estudo foi referenciada no arcabouço teórico apresentado neste capítulo. A representação do Modelo Teórico-Compreensivo da

pesquisa apresentado a seguir tem o objetivo didático de sintetizar este conteúdo teórico.

Figura 2. Modelo Teórico-Compreensivo da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise da construção da política agrícola brasileira proposta nesta pesquisa discute de que forma as dimensões da sustentabilidade são inseridas neste processo. Para tanto recorre ao referencial teórico da Nova Sociologia Econômica e do Neoinstitucionalismo entendendo política pública como uma construção social. Esta análise se concentrou nas fases de formação da agenda e formulação da política, recorte adotado segundo a perspectiva do *policy cycle*. A análise se dá sob a ótica dos atores, redes e interesses envolvidos, das instituições e da burocracia pública e suas influências no processo constitutivo da política, relacionando esta construção com as dimensões econômica, social, ambiental, cultural, territorial e política da sustentabilidade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa levam em conta a complexidade e dinamismo de uma análise de políticas públicas a partir das teses da sustentabilidade. O caráter interdisciplinar do tema conduziu a pesquisa para a adoção de uma abordagem qualitativa de investigação, de forma a melhor se problematizar, dentre outros elementos, como as visões sobre sustentabilidade dos *policy makers* são inseridas na construção da política agrícola brasileira. A escolha por investigar a política agrícola se deu ainda devido ao interesse científico e profissional da pesquisadora, cuja atuação na administração pública federal sempre esteve ligada ao tema das políticas públicas para a agricultura. Trata-se de uma abordagem especialista de pesquisa, que consiste na análise de uma realidade a partir do conhecimento *a priori* do pesquisador sobre ela, permitindo o uso da sua própria experiência no assunto e o fácil acesso ao banco de dados secundários disponíveis para refletir a realidade, neste caso da política agrícola no Brasil.

Epistemologicamente, esta pesquisa procurou não se enveredar pelo “dever ser” da política e do seu processo decisório, mas aproximar-se do modo como este se desenvolveu, privilegiando o enfoque da “política em ação” para além do “governo em ação”, e analisada a partir dos referenciais teóricos. O objetivo não foi o de avaliar o quão sustentáveis são as políticas, mas identificar em que grau e de que forma os princípios de sustentabilidade são adotados na formação da agenda e na formulação (fases iniciais do ciclo de políticas públicas) das políticas agrícolas.

Ao considerar o amplo espectro que engloba as políticas públicas para a agricultura, e sua pluralidade de classificação dentro do contexto brasileiro, tanto como política de mercado (preços, comercialização, crédito, seguro), como política estrutural (fiscal, de educação e transferência de tecnologia, de infraestrutura, e de recursos naturais e meio ambiente), e como política social (geração de emprego e renda, melhoria da qualidade de vida, redução de desigualdades) se fez necessário delimitar o tema. Segundo Cervo e Bervian (2002, p.82), “delimitar o tema é selecionar um tópico ou parte a ser focalizada”. Esta delimitação obedeceu alguns critérios, entre eles o *locus* das políticas dentro do quadro atual do setor agrícola e a circunstância da política na agenda governamental.

A conformação da alocação da política agrícola dentro da administração pública federal evidencia um cenário de polarização entre dois modelos de produção, a saber, a agricultura patronal e a agricultura familiar. Esta polarização se confirma a partir da existência de dois ministérios voltados exclusivamente para a questão agrícola: o MAPA e o

MDA. Ao identificar esta conformação, esta pesquisa entendeu como oportuno analisar duas políticas selecionadas segundo o critério da gestão destas políticas em âmbito governamental. Esta escolha conferiu a pesquisa um caráter especializado, com a devida delimitação do tema circunscrita às políticas selecionadas (Gil, 2004).

Assim, foram selecionadas dentro do setor agrícola brasileiro duas políticas específicas: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), sob a gestão do MDA, e o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura, também denominado Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono), sob a gestão do MAPA. Foi uma seleção intencional, considerando-se as possibilidades de acesso aos *policy makers* envolvidos no processo de construção destas políticas. Foi uma seleção intencional, que considerou as possibilidades de acesso aos *policy makers* envolvidos no processo de construção destas políticas.

Esta seleção, além de obedecer à polaridade que predomina no setor agrícola, também se baseou nos critérios de visibilidade e de presença na agenda governamental, além do alinhamento das políticas com o tema da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável. Navarro (2010, p. 3) ressalta que o Plano ABC tem como objetivo aprimorar a competitividade da agricultura brasileira e apoiar a construção de um padrão sustentável de desenvolvimento, que contribua para criar, no Brasil, “uma real agricultura de baixo carbono”. A Pnater tem entre seus princípios, assegurar o acesso a serviço de ATER pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente ao público beneficiário das políticas do MDA, visando o fortalecimento da agricultura familiar e contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente (MDA, 2004).

A primeira fonte de evidência utilizada nesta pesquisa foi a construção de um referencial teórico, que embasasse a discussão proposta. A revisão teórica, também chamada de revisão de literatura, “estado da arte” visa demonstrar o estágio atual da contribuição acadêmica em torno do assunto, e inserir o problema dentro de um quadro de referência teórica para explicá-lo (Santos, 2012). O referencial teórico desta pesquisa foi dividido em cinco capítulos, que apresentam os estudos de Análise de políticas públicas no Brasil, Neoinstitucionalismo como recurso teórico na análise de políticas públicas, O processo de construção das políticas públicas, Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável, e Agricultura, política agrícola e desenvolvimento rural sustentável. Seu desenvolvimento se deu mediante a busca, seleção e priorização dos principais artigos dos autores mais relevantes

relacionados aos temas, contidos nas principais publicações nacionais e internacionais. Ele serviu para embasar teoricamente o estudo e criar as bases para a análise e interpretação dos dados.

A fase seguinte da pesquisa contemplou uma pesquisa documental, realizada de forma sistemática e detalhada, que se iniciou com a reconstrução dos eventos que levaram à criação da Pnater e do Plano ABC, identificando o estado da arte destas políticas. Foi identificado o marco legal das políticas selecionadas, por meio de pesquisa à legislação que as institui e regulamenta, considerando os arranjos institucionais e dimensões temporais em que elas se encontram. Também foram analisados os documentos disponíveis eletronicamente e no banco de dados principalmente de órgãos de governo, como relatórios, publicações técnicas, relatórios de consultorias, minutas de projetos, planos e programas, atas de reuniões, além de dados secundários da execução das políticas. Algumas fontes jornalísticas do período anterior e durante a formação da agenda e a formulação das políticas também foram analisadas. Os principais documentos identificados nesta pesquisa documental foram sintetizados quadro abaixo:

Quadro 2. Quadro Resumo de Documentos da Pnater e Plano ABC

GRUPO DE DOCUMENTO	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - Pnater	PROGRAMA ABC
MARCO LEGAL	Decreto nº 8252, de 26 de maio de 2014 - institui a ANATER	Lei nº 12187 de 29 de dezembro de 2009 - institui a Política Nacional sobre mudança de clima
	Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013 - institui a ANATER	Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981 - dispõe sobre a política nacional do meio ambiente
	Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006 - diretrizes da Política nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	Decreto nº 4339 de 22 de agosto de 2002 - institui princípios e diretrizes para implementação da Política Nacional da biodiversidade
	Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011 - Institui o programa de apoio a conservação ambiental e o fomento às atividades produtivas rurais	Decreto nº 5577 de 8 de novembro de 2005 - institui o Programa nacional de conservação e uso sustentável do bioma cerrado - Programa cerrado sustentável
	Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010 - Institui a Pnater e Pronater	Decreto nº 7390 de 9 de dezembro de 2010 - regulamenta arts da lei 12187
	Decreto nº 7215 de 15 de junho de 2010 - Regulamenta a lei 12188	Decreto nº 7830 de 17 de outubro de 2012 - dispõe sobre o sistema de cadastro ambiental rural - programa de regularização ambiental
	Lei nº 8171, de 17 de janeiro de 1991 - dispõe sobre a política agrícola	Lei nº 12651 de 25 de maio de 2012 - dispõe sobre a proteção da vegetação nativa
	Decreto nº 1946 de 28 de junho de 1996 - Cria o PRONAF	Lei nº 9433 de 8 de janeiro de 1997 - institui a política nacional de recursos hídricos
	Decreto nº 4854 de 8 de outubro de 2003 dispõe sobre o CONDRAF	Decreto nº 6263 de 21 de novembro de 2007 - cria o comitê Interministerial de mudança global do clima
	Decreto nº 6882 de 12 de junho de 2009 - cria o PRONAF sustentável	Manual de crédito Rural
	Decreto nº 7644 de 16 de dezembro de 2011 - regulamenta o programa de fomento às atividades produtivas rurais	
PUBLICAÇÕES TÉCNICAS	Manual de acompanhamento de contratos de ATER	Relatório de avaliação socioambiental e plano de gestão socioambiental - projeto FIP-ABC
	Revista Um novo Brasil Rural	Revista de política agrícola
	Censo Agropecuário 2006	Política agrícola para a agropecuária brasileira
	Políticas pública para a agricultura familiar	Plano agrícola e pecuário
	Diretrizes da Pnater	Plano ABC
	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	
RELATÓRIOS E ATAS DE REUNIÃO	Relatórios do Comitê de ATER - ASBRAER	Atas de reuniões da comissão executiva nacional do plano ABC
	Atas de reuniões do Comitê de ATER	Atas de reuniões de grupos gestores estaduais
	Atas de reuniões do CONDRAF	Relatórios do comitê interministerial de mudança global do clima

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, completando as fontes de evidências utilizadas nesta pesquisa, foram realizadas as entrevistas semiestruturadas em profundidade. Este trabalho de pesquisa de campo propriamente dito foi precedido de um planejamento, que resultou na divisão do trabalho nas seguintes etapas: elaboração do roteiro de entrevista, teste do instrumento de coleta de dados, seleção dos respondentes, agendamento das entrevistas, realização das entrevistas, transcrição e a análise de todo o material coletado.

O objetivo geral desta pesquisa foi de analisar a inserção da sustentabilidade na construção da política agrícola brasileira. Para o alcance deste objetivo a pesquisa se valeu de objetivos específicos que nortearam a pesquisa, e referenciaram o roteiro das entrevistas. Estes objetivos específicos são:

- a) Identificar a percepção sobre as dimensões de sustentabilidade dos atores governamentais e não governamentais envolvidos na formação da agenda das políticas Pnater e Plano ABC;
- b) Caracterizar os padrões de relação, conflitos e cooperação existentes entre os atores envolvidos na formulação das políticas Pnater e Plano ABC;
- c) Identificar a estrutura de governança, os recursos e as estratégias utilizadas na construção das políticas Pnater e Plano ABC;
- d) Analisar as perspectivas das políticas Pnater e Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.

Com base nestes objetivos, foi construído um roteiro de entrevista dividido em blocos que determinaram algumas categorias de análise, amparado pelo referencial teórico da pesquisa, e sempre buscando identificar de que forma a sustentabilidade está inserida no processo de construção da política agrícola brasileira, qual a percepção dos atores que participaram deste processo e como se deu o relacionamento entre eles e as instituições que representam. Estes objetivos relacionados com as perguntas do roteiro de entrevistas e suas categorias de análise estão sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 3. Categorias de Análise Segundo os Objetivos da Pesquisa

Objetivo Geral	Objetivos específicos	Perguntas	Categorias de análise
Analisar a inserção da sustentabilidade no processo de construção da política agrícola brasileira	Identificar a percepção sobre as dimensões de sustentabilidade dos atores governamentais e não governamentais envolvidos na formação da agenda das políticas PNATER e Plano ABC;	1. Como você analisa o cenário econômico, social, político, ambiental, nacional e internacional, no momento do surgimento desta política? 2. Quais eram os problemas que mais chamavam atenção no momento da elaboração desta política? 3. Como o governo (executivo e legislativo), as empresas e a sociedade civil percebiam esses problemas e lidavam com eles? 4. O que foi determinante para que estes problemas se transformassem em política pública? 5. O que você entende por sustentabilidade? 6. Quais as suas dimensões? 7. Essa política se alinha com quais destas dimensões da sustentabilidade? 8. Em sua análise, os atores envolvidos na construção desta política (ATER ou ABC) estão comprometidos com a sustentabilidade? Este comprometimento é pessoal ou institucional?	• Análise do setor agrícola brasileiro; • Identificação dos problemas evidenciados na formação da agenda; • Percepção dos problemas por parte dos atores envolvidos na construção da política; • Identificação dos fatores determinantes para que os problemas se constituíssem em políticas públicas.
	Caracterizar os padrões de relação, conflitos e cooperação existentes entre os atores envolvidos na formulação das políticas PNATER e Plano ABC;	1. Quais as instituições e/ou grupos de interesse estiveram envolvidos na construção desta política (ATER ou ABC)? 2. Qual o papel e qual a contribuição de cada uma? 3. Como os atores envolvidos se relacionavam? 4. Como você analisa os interesses e as demandas destes atores? 5. Em que fase da construção desta política cada um destes atores se fizeram mais presente? 6. Como foram definidos os objetivos desta política (ATER ou ABC)?	• Identificação do público beneficiário da política; • Análise da representatividade dos atores envolvidos; • Análise da participação democrática dos atores envolvidos; • Análise do processo de descentralização da política; • Análise da construção dos objetivos da política.
	Identificar a estrutura de governança, os recursos e as estratégias utilizadas na construção das políticas Pnater e Plano ABC	1. Quais os recursos e estratégias foram empregados na construção desta política? 2. Como você identifica a estrutura governança desta política? 3. Como você analisa a participação da burocracia pública no processo de construção desta política? Houve entraves burocráticos significativos?	• Identificação dos instrumentos de mobilização utilizados na formulação da política; • Análise do processo administrativo e de governança da política; • Identificação dos entraves burocráticos presentes e as soluções encontradas.
	Analisar as perspectivas das políticas PNATER e Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.	1. Como você avalia a política (ATER ou ABC)? 2. Qual a contribuição desta política pública (ATER ou ABC) para o desenvolvimento rural sustentável? 3. Qual avanço trouxe para o setor agrícola? 4. E os desafios que ainda precisam ser enfrentados?	• Identificação dos desafios e oportunidades na construção de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora.

A característica semiestruturada do roteiro de entrevista está embasada na literatura sobre o tema, que aponta para a importância do uso da entrevista aberta como método de coleta de dados na pesquisa qualitativa. Segundo (Flick, 2009), seria mais provável que os pontos de vistas dos sujeitos entrevistados sejam expressos em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista estruturada ou mesmo em um questionário. O uso da entrevista aberta, com liberdade no seu encadeamento mas atento aos objetivos propostos possibilitou uma coleta rica de informações sobre o processo de construção da Pnater e do Plano ABC.

Para a seleção dos respondentes recorreu-se à pesquisa documental na identificação dos atores e instituições com mais presença do processo de construção da política. Esta presença pôde ser detectada nos relatórios e atas, principalmente dos comitês e Grupos de Trabalho que reúnem as instituições que participaram deste processo. Identificadas as instituições, foi feita uma pesquisa junto aos sítios eletrônicos dos diversos órgãos disponibilizados na Internet, tanto do setor governamental, como da sociedade civil, buscando se chegar à pessoa que representou a instituição no processo de construção das políticas e que, por isso, foi considerada mais indicada a contribuir com a pesquisa. Assim, foram selecionados 16 respondentes, distribuídos nos diversos órgãos de cada setor proposto, identificados por códigos para evitar nomeá-los pessoalmente. A tabela a seguir demonstra esta codificação.

Tabela 2. Distribuição dos Respondentes por Setor, Órgão e Política

Código/Respondente	Setor	Órgão vinculado	Política tema
1-GOV.ATER	GOVERNO FEDERAL	MAPA	ATER
2-GOV.ABC		MAPA	ABC
3-GOV.ABC		Embrapa*	ABC
4-GOV.ATER		MDA	ATER
5-GOV.ABC		MDA	ABC
6-GOV.ABC		MMA	ABC
7-GOV.ATER		MMA	ATER
8-LEG.ATER	LEGISLATIVO	CAMARA	ATER
9-LEG.ABC		FPA	ABC
10-GOVEST.ATER	GOVERNO ESTADUAL	SEAPA/EMATER	ATER
11-GOVEST.ABC		SEMAD/FEAM	ABC
12-SOC.ATER	SOCIEDADE CIVIL	CONTAG	ATER
13-SOC.ATER		ASBRAER	ATER
14-SOC.ATER		FETAEMG	ATER
15-SOC.ABC		GVAGRO/OBS**	ABC
16-SOC.ABC		FAEMG	ABC

Fonte: Elaborado pela autora.

A distribuição dos respondentes por setor mostrou a importância que esta pesquisa atribuiu para a participação do Estado na formação da agenda e formulação da Pnater e do Plano ABC, corroborando com a literatura acadêmica do tema, que aponta para a centralidade da ação do governo em quase todas as definições de políticas públicas. Em relação à distribuição dos respondentes por política, a divisão foi equitativa, intencionalmente, entendendo que desta forma evitaria a pujança de uma sobre a outra. Já na distribuição dos respondentes por setor de atuação prevaleceu o setor da administração direta federal, com

44% dos entrevistados. Os outros respondentes foram representantes da sociedade civil (31%), do governo estadual (13%) e do legislativo federal (12%).

Depois de realizada a seleção, iniciaram-se os contatos telefônicos e por *email* para o agendamento das entrevistas. Uma surpresa positiva foi o interesse e disponibilidade de autoridades e altos executivos, pessoas que sabidamente têm agendas repletas de compromissos, em contribuir com a pesquisa. Por isso foi possível realizar todas as entrevistas dos representantes de órgãos de governo e sociedade civil no nível federal, em um total de dez entrevistas, com uma semana de estadia em Brasília/DF. Outros dois respondentes foram ouvidos em São Paulo, e os demais em Belo Horizonte.

As entrevistas foram realizadas de forma tranquila, sempre com autorização de gravação de áudio, em horários marcados e sem imprevistos. O clima estabelecido entre a pesquisadora/entrevistadora e o (a) respondente foi amistoso, favorecido também pela minha experiência de mais de 16 anos de atuação na gestão pública do governo federal e meu envolvimento com a política agrícola, o que proporcionou uma fácil interação de linguagem, tanto com os atores governamentais quanto com os demais atores da sociedade civil. Para Santos (2012) a realização de uma boa entrevista exige algum nível de informalidade, sem jamais perder de vista os objetivos da investigação.

No decorrer das entrevistas houve sempre uma preocupação em não permitir que os pontos positivos relacionados ao conhecimento acumulado do tema e as relações constituídas profissionalmente dentro do setor agrícola, pudessem se constituir em limitações, e atrapalhar seu desenvolvimento. Todo um esforço foi realizado no sentido de ouvir mais e não estar presa a percepções próprias da realidade investigada. Buscou-se também, nos momentos em que surgiram situações novas e inesperadas, lidar com elas no sentido de incorporá-las como oportunidades e não ameaças, visando o enriquecimento da entrevista.

Em relação ao perfil dos respondentes, se faz necessário destacar o forte envolvimento dos mesmos com a política agrícola. Todos os entrevistados estão de alguma forma, envolvidos com a política abordada na entrevista e com o setor agrícola, nos vários níveis de governo e da sociedade civil, com atuações que envolvem temas técnicos, políticos, institucionais, econômicos, sociais e ambientais da formação da agenda das políticas, da formulação, e também da sua execução. Forma entrevistados *policy makers* ligados ao tema da agricultura na administração pública federal e estadual de Minas Gerais, no Congresso Nacional, das entidades representativas de classe, no movimento sindical e na pesquisa agropecuária. A tabela abaixo identifica o perfil dos respondentes segundo a sua escolaridade, formação, ocupação, sexo, idade, estado civil e local de residência.

Tabela 3. Perfil dos Respondentes

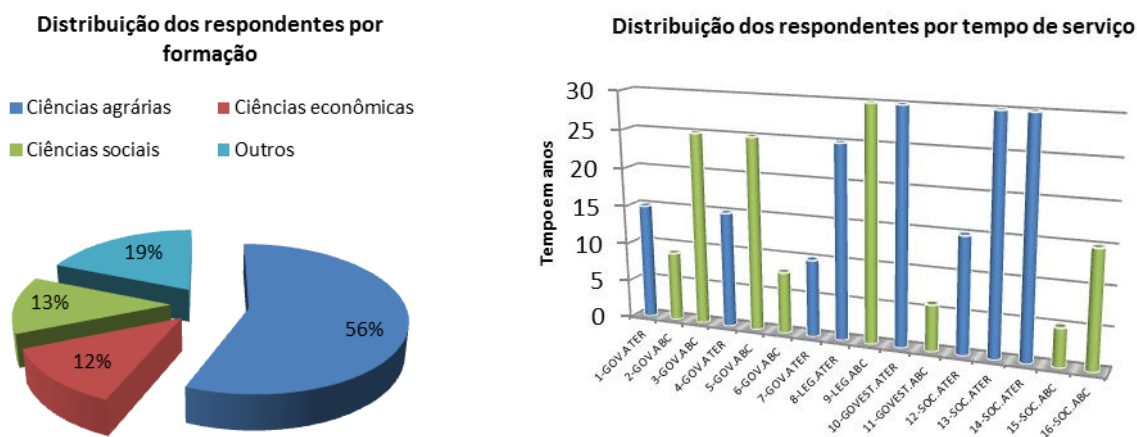
Código/ Respondente	Idade/ sexo	Escolaridade/ Formação	Setor/Profissão	Tempo	Estado civil/ filhos	Trabalho/ Residência
1-GOV.ATER	47/M	Superior/Economia	Público/Diretor	+15 a	Casado/01	Brasília
2-GOV.ABC	51/M	Superior/Agronomia	Público/Diretor	+ 9 a	Casado/02	Brasília
3-GOV.ABC	57/M	Doutor/Eng. Agrícola	Público/Pesquisador	+ 25 a	Casado/02	Campinas
4-GOV.ATER	49/M	Superior/Agronomia	Público/Coordenador	+ 15 a	Casado/01	Brasília
5-GOV.ABC	65/M	Superior/Agronomia	Público/Diretor	+ 25 a	Casado/04	Brasília
6-GOV.ABC	32/F	Espec/Geografia	Público/Coordenador	+ 8 a	Casado/02	Brasília
7-GOV.ATER	56/M	Mestre/Agronomia	Público/Secretário	+10 a	Casado/03	Brasília
8-LEG.ATER	53/M	Espec/Agronomia	Deputado Federal	+ 25 a	Casado/02	Brasília/BH
9-LEG.ABC	67/M	Superior/Economia	Público Aps/Classe	+ 30 a	Casado/03	Brasília
10-GOV.ATER	65/M	Superior/Sociologia	Público est/Assessor	+ 30 a	Casado/02	Belo Hte
11-GOV.ATER	32/M	Mestre/ Biologia	Público/Coordenador	+ 6 a	Casado/01	Belo Hte
12-SOC.ATER	44/M	Mestre/Agronomia	Sindicalista/Diretor	+ 15 a	Casado/02	Brasília
13-SOC.ATER	51/M	Superior/Sociologia	Público/Empresa/Pres	+ 30 a	Casado/03	Brasília
14-SOC.ATER	54/M	Médio	Sindicalista/Presidente	+ 30 a	Casado/01	Belo Hte
15-SOC.ABC	41/M	Doutor/Agronomia	Academia/Pesquisador	+ 5 a	Casado/03	São Paulo
16-SOC.ABC	45/M	Superior/Agronomia	Classe/Coordenação	+15 a	Casado/01	Belo Hte

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado no quadro acima, a quase totalidade dos respondentes tem nível superior de escolaridade, alguns com pós-graduação de especialização, mestrado e doutorado. Metade deles ocupam cargos de direção como diretoria de departamentos e secretarias de Estado em órgãos públicos federais, presidência de empresas públicas estaduais e de Federações sindicais. Os entrevistados, na sua maioria, residem e trabalham em Brasília/DF, sendo que alguns estão em São Paulo e outros em Belo Horizonte.

Ainda em relação ao perfil dos entrevistados, destaca-se a compreensível concentração de profissionais ligados a área de ciências agrárias na condução das políticas agrícolas no Brasil. Outras áreas do conhecimento também presentes são economia e sociologia, o que evidencia a congruência destas áreas no estudo das políticas públicas, em especial das políticas agrícolas. A média de tempo dedicado ao tema de política agrícola dos entrevistados é de mais de 18 anos, o que demonstra que a seleção dos respondentes foi realizada de forma assertiva, considerando a participação dos atores no processo de construção das políticas. Esta conformação pode ser visualizada na figura abaixo:

Figura 3. Distribuição dos Respondentes por Formação e Tempo de Serviço



Fonte: Elaborado pela autora.

Após a realização das entrevistas, iniciou-se o processo de transcrições das mesmas. Para evitar interferências pessoais e para que os relatos fossem transcritos de forma imparcial, optou-se por terceirizar este trabalho, que foi realizado por profissional devidamente habilitado para esta atividade. Transcritas as entrevistas, as mesmas foram sistematizadas em uma matriz que ordenou as informações conforme as categorias de análise, com vistas a estabelecer conexões entre os depoimentos e as demais fontes de evidências pesquisadas. O processo de análise de dados se baseou nesta matriz, a partir da qual foi possível realizar a triangulação de dados entre o referencial teórico, a pesquisa documental e as entrevistas. Os dados foram padronizados em atenção à teoria da análise de política pública, as fases iniciais do ciclo de política pública (formação de agenda e formulação), sustentabilidade e suas dimensões, além da caracterização do setor agrícola. Realizada a análise dos dados, esta pesquisa apontou suas conclusões em capítulo próprio.

4 ANÁLISE DOS DADOS

A análise de dados desta pesquisa se preocupou em analisar a percepção dos atores envolvidos na construção das políticas Pnater e Plano ABC em relação às dimensões de sustentabilidade, relacionando estas dimensões com o setor agrícola brasileiro. Para tanto, entendeu-se oportuno introduzir algumas considerações a cerca das políticas Pnater e Plano ABC. Caracterizado o objeto de pesquisa, a discussão desta análise continua a partir de uma caracterização do setor agrícola segundo a visão dos entrevistados, que serviu de referencial para a sequência da análise aqui proposta.

4.1 Caracterização do objeto de pesquisa: as políticas Pnater e Plano ABC

O objetivo deste tópico foi de apresentar o conteúdo básico das políticas selecionadas para análise nesta pesquisa. Esta apresentação está referenciada em uma pesquisa documental realizada a partir dos documentos oficiais das políticas.

4.1.1 *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)*

A Pnater é uma política voltada para a capacitação e educação do homem no campo. Foi concebida com vistas a promover uma reestruturação dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER), em crise desde à extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) no início da década de 1990. Por ATER entende-se “serviço de educação não-formal, de caráter continuado, que promove processos de gestão, produção beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários” (Brasil, 2010). Esta reestruturação prevê mudanças significativas em relação à orientação metodológica da ATER implementada até então, significando uma ruptura com o modelo difusionista da “Revolução Verde” (MDA, 2004).

O objetivo geral da Pnater é “estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações” (MDA, 2004, p.9).

O público beneficiário da Pnater foi delimitado no corpo da Lei 12.188 de 11/01/2010 segundo o artigo 5º:

As categorias compreendidas no conceito de agricultura familiar conforme definido na Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, que inclui os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes dos quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação, todos enquadrados nos limites daquela lei.

O documento base do MDA para a Pnater traz ainda como princípio da política o atendimento, de forma gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando o fortalecimento da agricultura familiar. O instrumento de implementação da atual política de ATER é o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) que orienta as ações de ATER. O Pronater objetiva apoiar e fortalecer ações de ATER de modo a universalizar o conhecimento no campo como estratégia para implementar a política (MDA, 2006). As diretrizes do Pronater reafirmam a necessidade de ações para a consolidação dos princípios da Pnater, reforçando alguns desafios para os extensionistas e para as organizações prestadoras dos serviços aos agricultores familiares. Estas diretrizes se orientam pelos seguintes eixos temáticos: Inclusão social, agroecologia e transição agroecológica, promoção de igualdade de gênero, geração, raça e etnia, articulação ATER/Pesquisa/Ensino/ Agricultor, atuação em redes, geração de trabalho e renda, gestão e participação social, uso de Metodologias Participativas, acesso às políticas públicas (MDA, 2009).

As ações do Pronater se reorientam segundo alguns aspectos conceituais, dentre eles: o diagnóstico da realidade, a organização social dos agricultores, a participação social na tomada das decisões, comunicação adequada à compreensão dos agricultores, construção conjunta de conhecimento, avaliação contínua e controle social das ações de ATER. Para tanto a Pnater prevê a formação, capacitação e treinamento dos técnicos, dos agricultores e demais atores locais, além da construção de um sistema de monitoramento e avaliação permanente das ações de ATER (Lopes, 2002).

No que se refere aos recursos de financiamento das ações de ATER, que antes da Pnater eram provenientes de órgãos públicos como o MDA, o Ministério do Meio Ambiente e o INCRA, além daqueles oriundos de emendas parlamentares destinados ao suporte das empresas estaduais de ATER, e após o lançamento da Pnater o governo federal passou a incluir no Plano Plurianual (PPA) e no orçamento Geral da União, os recursos para a execução das ações de ATER (Pettan, 2010).

4.1.2 Plano ABC

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura ou Plano ABC é um dos planos setoriais da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída por meio da Lei no 12.187, após os compromissos de redução de emissões assumidos pelo Brasil, durante a COP-15. Em 09 de dezembro de 2010, foi publicado o Decreto no 7.390, que regulamenta os artigos 6, 11 e 12 da Lei no 12.187. Para efeito desta regulamentação, no caso específico da agricultura, ficou estabelecido que fosse constituído o Plano ABC, o qual observará os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da CQNUMC e dos demais documentos e instrumentos de planejamento do Governo Federal (BRASIL, 2012).

Para se alcançar o compromisso nacional assumido está prevista a implantação de ações que almejam a redução da emissão de gás carbônico equivalente (CO₂eq) ou gás de efeito estufa (GEE) no setor agropecuário, que é responsável por 22,5% das emissões atuais. O Plano é composto por sete programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação, e ainda um último programa com as ações de adaptação às mudanças climáticas. A abrangência é nacional e o período de vigência do Plano é de 2010 a 2020, contudo, sendo previstas revisões e atualizações dentro desse período.

O objetivo geral Plano ABC é promover a mitigação da emissão de GEE na agricultura, conforme preconizado na PNMC, melhorando a eficiência no uso de recursos naturais, aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais e possibilitar a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. Os objetivos específicos deste Plano segundo os documentos oficiais da política (BRASIL, 2012) são:

- a) Contribuir para a consecução dos compromissos de redução da emissão de GEE assumidos voluntariamente pelo Brasil, no âmbito dos acordos climáticos internacionais e previstos na legislação;
- b) Garantir o aperfeiçoamento contínuo e sustentado das práticas de manejo nos diversos setores da agricultura brasileira que possam vir a reduzir a emissão dos GEE e, adicionalmente, aumentar a fixação atmosférica de CO₂ na vegetação e no solo dos setores da agricultura brasileira;
- c) Incentivar a adoção de Sistemas de Produção Sustentáveis que assegurem a redução de emissões de GEE e elevem simultaneamente a renda dos produtores, sobretudo com a expansão das seguintes tecnologias: Recuperação de Pastagens Degradadas;

Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); e Florestas Plantadas;

- d) Incentivar o uso de Tratamento de Dejetos Animais para geração de biogás e de composto orgânicos;
- e) Incentivar os estudos e a aplicação de técnicas de adaptação de plantas, de sistemas produtivos e de comunidades rurais aos novos cenários de aquecimento atmosférico, em especial aqueles de maior vulnerabilidade; e,
- f) Promover esforços para reduzir o desmatamento de florestas decorrente dos avanços da pecuária e de outros fatores.

Estes programas envolvem algumas ações, entre elas a recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, ampliação da adoção de iLPF em 4 milhões de hectares, expansão da adoção do SPD em 8 milhões de hectares, expansão da adoção da FBN em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados, expansão do plantio de florestas em 3,0 milhões de hectares e ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos animais. No caso da iLPF, o Plano prevê uma contribuição da agricultura familiar a partir da implantação de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 2,76 milhões de hectares.

Somando-se aos compromissos de mitigação, o Plano tem ainda por objetivo incentivar, motivar e apoiar o setor agropecuário e florestal na implementação de ações de promoção da adaptação, onde for necessário, e segundo os mapeamentos de áreas sensíveis, incrementando o desenvolvimento e a transferência de tecnologias, em especial daquelas com comprovado potencial de redução de GEE e de adaptação aos impactos da mudança do clima, incentivadas no Plano ABC (BRASIL, 2012).

O Plano ABC tem abrangência nacional, sendo que Estados e Municípios poderão aderir formalmente. Contudo, em função das situações distintas da realidade brasileira que, além de complexa, apresenta enorme diversidade natural, social, política e econômica, o que gera pressões nos diversos níveis de gestão, será necessário priorizar a sua implementação nas regiões estratégicas a serem mapeadas. O Plano ABC está estruturado em sete programas, os quais comprovadamente contribuirão para a consecução dos compromissos assumidos pelo Governo brasileiro, conforme identificação a seguir: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs); Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); Florestas Plantadas;

Tratamento de Dejetos Animais; Adaptação às Mudanças Climáticas.

Já existem algumas metodologias que poderão ser utilizadas para o monitoramento deste Plano, como o exame de imagens de satélites das áreas onde as ações foram implementadas, o uso de informações coletadas diretamente do setor bancário, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e/ou de empresas privadas (BRASIL, 2012).

Os recursos destinados ao alcance dos objetivos do Plano ABC serão financiados com fontes orçamentárias próprias do Plano ou por meio de linhas de crédito agrícola, na ordem de R\$ 197 bilhões. Desse total, estima-se que R\$ 157 bilhões seriam recursos disponibilizados via crédito rural do Programa ABC, para financiar as atividades necessárias ao alcance das metas físicas de cada programa, cuja aplicação resultará em despesas para a União, na forma de equalização, com valor total estimado em torno de R\$ 33 bilhões, oriundos do Orçamento Geral da União (BRASIL, 2012).

Para as ações de apoio e suporte envolvendo ações de pesquisa e transferência de tecnologia, treinamento e capacitação de produtores e técnicos, assistência técnica e extensão rural (ATER) para agricultores familiares, campanhas publicitárias, mapeamento de áreas prioritárias, disponibilização de insumos e acompanhamento da implementação das ações previstas neste Plano, estima-se que seriam necessários cerca de R\$ 6,8 bilhões no período 2011-2020. O Plano ABC prevê ainda a criação de um Laboratório Virtual Multi-institucional de Mudanças Climáticas e Agricultura a ser instituído mediante parceria entre Embrapa e demais instituições integrantes da Rede Clima, cujos recursos orçamentários aguardam previsão (BRASIL, 2012).

Em relação ao público beneficiário do Plano ABC, foi identificado que o mesmo foi, formalmente, direcionado a todo o setor agrícola, não havendo no escopo do instrumento legal que o institui nenhuma restrição de recorte de beneficiários, deste ou daquele segmento. No entanto, o Programa ABC, sua principal ferramenta orçamentária e envolve mais de 70% dos recursos destinados ao Plano ABC, se constitui em uma linha de crédito específica para financiar as ações estabelecidas no Plano, com foco implícito na agricultura empresarial ou patronal, conforme destacam os estudos do Observatório ABC, grupo de pesquisadores que monitoram o Plano ABC, ligados à Fundação Getúlio Vargas (FGV/GVAgro/SP). Esta discussão sobre recorte de público do Plano ABC será apresentada na sequência desta análise dos dados.

4.2 Caracterização do setor agrícola na visão dos entrevistados

Inicialmente, foi destacada pelos entrevistados a importância econômica do setor agrícola. Todos os respondentes ressaltaram a força econômica do setor que responde por 40% das exportações contribuindo para o superávit da balança comercial. Dados do CEPEA (2014) demonstram que o faturamento do setor agrícola é representa 23% do Produto Interno Bruto (PIB), e vem se mantendo mesmo em situação de estagnação da economia nacional. O setor também é apontado como importante regulador do mercado interno, sendo estratégico no controle da inflação.

O setor agrícola é muito forte, muito forte com relação a questões econômicas [...] a balança comercial como um todo depende das *commodities* agrícolas (2-GOV. ABC).

Este destaque econômico se deve em muito as inovações tecnológicas implementadas nos últimos anos por uma rede de geração de tecnologias agrícolas coordenada pela Embrapa, aliadas ao empreendedorismo do produtor, que coloca o Brasil na posição de referência internacional em produção agrícola de clima tropical. Este cenário foi identificado na pesquisa, tanto a visão do governo quanto da sociedade civil. Diversas falas evidenciam o destaque do setor em relação à tecnologia.

É um setor dos setores que mais inovou do ponto de vista de tecnologia, porque o Brasil conseguiu desenvolver tecnologias tropicais que só existem aqui e se transformou numa referencia internacional e então este para mim é o grande destaque do setor (13-SOC. ATER).

Devida a esta expressão tecnológica, a importância do Brasil como produtor de alimentos e a sua capacidade de se tornar protagonista nas discussões sobre segurança alimentar mundial também foi destacada:

O Brasil tem soluções tecnológicas para agricultura tropical que não existem no mundo, tanto para o pequeno agricultor como para o grande agricultor. Temos condições de atender toda esta demanda por alimentos e entrar sério na discussão sobre segurança alimentar no globo (3-GOV. ABC).

Contudo, não é consenso entre os entrevistados que estas inovações tecnológicas tenham transformado o setor agrícola para melhor. Algumas falas destacadas nesta análise corroboram com a teoria desta pesquisa, no que diz respeito aos impactos negativos da modernização agrícola. Muitos entrevistados apontam que este avanço tecnológico alcançou apenas os grandes proprietários produtores de *commodities*. Segundo os entrevistados, além das tecnologias não serem apropriadas as especificidades da produção diversificada das pequenas propriedades, estas inovações dependiam da assistência técnica para chegar ao pequeno agricultor era, o que não acontecia.

Essas tecnologias não eram para o pequeno [...] eles não tinham como acessar o “pacote” tecnológico [...] a assistência técnica nunca foi prioridade (12-SOC. ATER).

Apesar dos entrevistados ressaltarem a importância econômica da produção de *commodities*, que se valeu da pesquisa agropecuária para aumentar seus índices de produtividade, eles apontam que este modelo trouxe graves problemas sociais e ambientais. Em relação à dimensão ambiental as preocupações identificadas se relacionam com os erros cometidos no passado, e que ainda persistem, tais como o avanço das fronteiras agrícolas via desmatamento de extensas áreas de matas nativas.

O desmatamento, tanto na Amazônia quanto no cerrado é um indicador de que a agricultura brasileira do ponto ambiental não é assim tão sustentável (7-GOV. ATER).

A pesquisa documental de que se valeu esta análise também apontou os impactos negativos das tecnologias com foco no aumento de produtividade, mediante o uso excessivo de insumos. O estímulo do uso de produtos químicos como fertilizantes e defensivos agrícolas foi apontado como responsável pela degradação do solo em áreas cultivadas de forma inadequadas (Ipea, 2012). Segundo levantamento do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Agrícola (SINDAG), no período entre 2004 e 2008 observou-se o crescimento de 4,6% da área cultivada, enquanto quantidades vendidas de agrotóxicos, no mesmo período, subiram aproximadamente 44,6%.

Ainda em relação à dimensão ambiental, o setor agrícola é considerado estratégico para a política ambiental, especificamente para a Política Nacional Sobre Mudança do Clima (PNMC). A identificação do setor agrícola como grande emissor de GEE esteve entre as principais preocupações ambientais dos entrevistados na pesquisa, principalmente aqueles ligados a formulação do Plano ABC.

É um setor muito importante, tanto para questões de sustentabilidade a gente tem como grande parceiro, nas questões de mudança do clima. Hoje quando a gente avalia o perfil de emissões do Brasil, é um setor importantíssimo, vamos dizer assim, ele está empatado com o setor de energia como o principal emissor, e então é um dos focos da atuação da política nacional sobre mudança do clima...para a gente é um setor estratégico em todos os sentidos, é um setor que a gente consegue buscar sinergia com todos os outros (6-GOV. ABC).

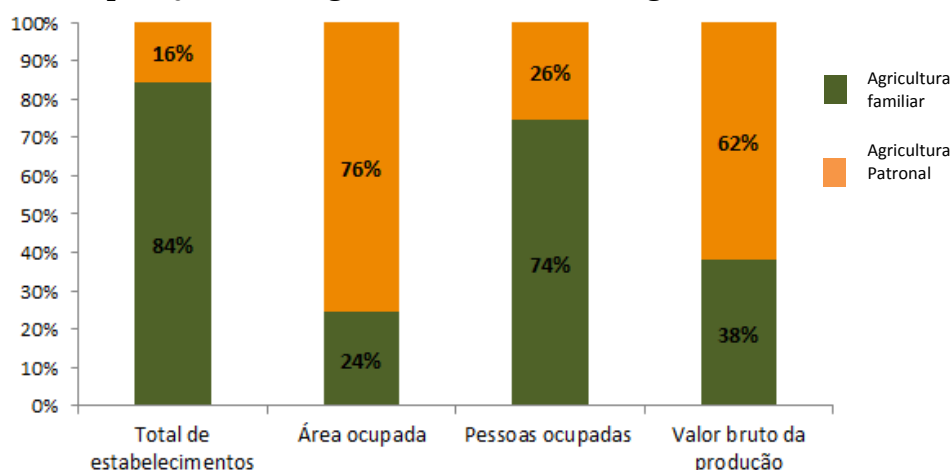
Esta identificação do setor agrícola como sendo potencial emissor de GEE também sinalizou para a necessidade de mudanças no processo produtivo em direção à adoção de práticas sustentáveis na agricultura. Estas mudanças, se implementadas, poderiam dar nova configuração ao setor.

O único setor da economia brasileira que num curtíssimo espaço de tempo e eu digo um ano, teria condição de inverter a sua situação de emissor para sequestrador de carbono é a agricultura (3-GOV. ABC).

A importância do setor agrícola em termos de ocupação territorial também ficou evidente nesta pesquisa. Segundo dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006), os estabelecimentos agropecuários ocupam uma área total de 329,9 milhões de hectares, correspondendo a 38,7% do território brasileiro. Vários respondentes abordaram a importância da ocupação territorial da atividade agrícola, destacando sua pulverização em todo o território nacional, fortalecendo a dimensão política e social da agricultura, conforme exemplificado na fala a seguir:

Temos que lembrar que mais de 80% dos municípios brasileiros tem uma dependência direta da agropecuária, da agricultura. E então a gente vê este setor também como um setor capaz de manter minimamente, uma estabilidade social do ponto de vista do espaço geográfico e ao mesmo tempo do ponto de vista de organização destes municípios, organização econômica e social (13-SOC. ATER).

Dentre todos os aspectos de caracterização do setor agrícola inferida nesta pesquisa, o que mais chamou a atenção foi a sua heterogeneidade. Na visão dos entrevistados o setor agrícola está dividido entre a agricultura patronal e a agricultura familiar. Esta configuração se evidencia também em dados da pesquisa documental. Segundo dados do IBGE (2006), a agricultura patronal ocupa 76% da área total enquanto a agricultura familiar tem 84% do total de estabelecimentos. Outra disparidade é evidenciada na oferta de postos de trabalho e o valor bruto da produção. A agricultura familiar é a que mais emprega enquanto a agricultura patronal é a que mais produz. Esta configuração exerce grande influência, tanto no governo como na sociedade civil, no momento da formulação das políticas públicas para a agricultura.

Figura 4. Comparação entre Agricultura Familiar e Agricultura Patronal

Fonte: IBGE (2006).

A diferenciação do sistema produtivo da agricultura patronal e da agricultura familiar é marcante e foi amplamente destacada nas entrevistas:

O setor agrícola tem duas características muito fortes. Você tem um setor de agronegócios, muito forte, muito intenso, com muito dinamismo e com altos índices de produtividade, voltado para exportação, que envolve grandes agricultores, e você tem um setor formado por agricultores familiares, com um perfil menos dinâmico em termos econômicos, com menor produtividade, com menor inserção nestes mercados e que precisa então de políticas diferenciadas (4-GOV. ATER).

A agricultura no Brasil não é uma só, tem a grande agricultura de grande escala que produz em grandes áreas, que ocupa pouca mão de obra, de maior precisão, mas que também tem um impacto muito grande no consumo de água, na utilização de agrotóxicos, um impacto muito grande no que diz respeito às questões ambientais. No outro lado temos a agricultura familiar e a agricultura camponesa realizada pelas famílias, que é quem de fato coloca alimento na mesa do brasileiro e da brasileira. A agricultura familiar tem como pré-requisito a diversidade de produtos, a diversidade alimentar, e em consequência disso ela é responsável pela segurança alimentar e nutricional de muitas famílias no Brasil (12-SOC. ATER).

Se esta configuração de polarização fica evidenciada no setor produtivo, dentro do governo, na visão institucional da administração pública federal, ela se consolida. A existência de dois órgãos da administração direta, especificamente voltados para o setor agrícola, a saber, o MDA e o MAPA amplia esta polarização. Segundo Schneider (2010), é comum o entendimento de que aquele é o da agricultura familiar e da reforma agrária e o este é o ministério da agricultura patronal. Esta situação tem sido alimentada por ambos os lados, setor produtivo e governo, e subscrita por organizações, estudiosos, mediadores e, não raro, pelos próprios formuladores de políticas (*policy makers*).

A criação do MDA em 1996, decorrente da mobilização dos movimentos sociais ligados às questões agrícolas e agrárias, foi determinante para o surgimento de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da agricultura familiar, como o PRONAF. Esta política é um marco recente da política agrícola nacional, e representa um movimento de

reconhecimento e legitimação do Estado, em relação às especificidades da agricultura familiar (Schneider, Cazella e Mattei 2004). Na pesquisa, a identificação da importância do contexto político e institucional para a consolidação destas políticas foi fortemente destacada.

Uma história longa que passa pelo momento político do país, depois inicia-se no Brasil de uma forma intensa o processo de redemocratização, os movimentos sociais também ganham força, a sociedade também passa a ter uma dinâmica diferenciada no seu processo de organização social (13-SOC. ATER).

Esta divisão político institucional do setor agrícola evidenciada dentro do governo se reflete de uma maneira muito clara na sociedade civil, seja no setor produtivo ou nas entidades representativas de classe. É uma constatação muito presente na pesquisa, que revela, dentre outras coisas, uma separação de interesses e de espaço de disputa no meio político institucional do setor agrícola brasileiro. Alguns respondentes identificaram a existência destes espaços distintos de representação política de forma bastante nítida:

No executivo existe esta divisão entre agricultura familiar e agricultura comercial e aqui o foco fica mais na agricultura comercial [...] existe um fórum informal de parlamentares que antecede a gente aqui que é o núcleo agrário do PT. Então lá eu percebo que os parlamentares vinculados a agricultura familiar tendem a seguir mais um caminho paralelo e não misturar com aqui (9-LEG. ABC).

Desta forma, foi possível evidenciar uma clara disputa de poder entre os segmentos da agricultura patronal e a agricultura familiar, tendo na estrutura institucional do governo o seu campo de ação. Nas disputas de poder os atores medem forças, que invariavelmente são desiguais, e agindo estas forças a “corda arrebenta do lado mais fraco” (10-GOVEST. ATER), que invariavelmente seria o lado da agricultura familiar. Segundo Zhou et al. (2005), decisões em favor dos interesses de mercado atingem de maneira desproporcional aos envolvidos, e geralmente penalizam os que detêm menos recursos financeiros e naturais, e os grupos sociais com menor capacidade política. Esta visão foi destacada pelos entrevistados, principalmente quanto à desigualdade no acesso aos recursos públicos destinados às políticas para a agricultura familiar.

Nós temos uma distorção muito grande, por exemplo, a nossa agricultura familiar, pelo nosso tamanho, pelo que nós estamos contribuindo com o Brasil, o recurso liberado para nós é um terço do que é liberado para o agronegócio (14-SOCEST. ATER)

Em se tratando da agricultura familiar ainda é comum associar o segmento a uma condição de atraso tecnológico e de produção exclusivamente para subsistência. Esta situação de atraso, decorrente da exclusão dos pequenos agricultores do processo de “modernização agrícola”, ainda está presente nas regiões menos desenvolvidas do país. Contudo, nas regiões

mais desenvolvidas, como no sul do país, o que se vê é uma agricultura familiar tecnificada e com forte inserção no mercado. As diferenças regionais do Brasil se refletem em todos os setores, e não é diferente no setor agrícola, conforme destacado nas falas dos respondentes: “O Brasil é muito desigual, a agricultura é muito desigual” (15-SOC. ABC).

No contexto desta pesquisa, pode-se concordar com Frey (2000), quando afirma ser o desafio do desenvolvimento sustentável um problema político e de exercício de poder, que considera as instituições político-administrativas, a participação social e o processo decisório. Enfrentar desafios exige posturas inovadoras, proativas e criativas, que permitam fluir novas ideias e novas percepções capazes de implementar mudanças. Identificou-se na pesquisa, um olhar inovador sobre o setor agrícola, que busca minimizar os conflitos e as disputas de poder. Ainda que de forma individualizada, este olhar diferenciado aponta para a ideia de que a polarização do setor agrícola possa evoluir para uma situação de cooperação, entendendo que ambos os segmentos, patronal e familiar, fazem parte de um todo, e o todo necessita ser fortalecido frente aos demais setores da economia. Neste sentido, esta pesquisa destaca a fala que amplia a visão de agronegócio para incluir o agronegócio da agricultura familiar, ressaltando as especificidades de cada segmento, e entendendo a necessidade do tratamento diferenciado por parte do Estado, a partir de políticas públicas específicas para cada setor, mas que promovesse uma integração e não a segregação, fortalecendo todo o setor agrícola.

O meu olhar, eu não diria novo, mas é um olhar diferente, que eu procurei trazer para o Congresso Nacional. E então não existe agronegócios e agricultura familiar. Qual é a análise pragmática que eu faço? Tudo o que produz no campo, que você compra e que você vende, e você comercializa é agronegócio. Agora este agronegócio é agronegócio familiar e agronegócio não familiar. O não familiar, tem um foco fundamental para a economia, para a sustentabilidade econômica do país, geração de riquezas, que é produzir especialmente *commodities*, principalmente para exportação. Com alta mecanização, agricultura de precisão. A agricultura familiar tem valores imensuráveis, intangíveis talvez. O primeiro deles é preservar a nossa história, os produtores regionais, os produtos de uma comunidade, os produtos de um ecossistema e tem o seu foco na produção para o mercado interno. E com isso o produto que sai da agricultura familiar e da não familiar quando chegam na gôndola do supermercado tem que ter principalmente dois pontos: preço e qualidade e sustentabilidade. Produção sustentável. E então isso tudo é o agronegócio. E por que é que eu faço esta análise? É por ver que quem trata de agricultura familiar e de agronegócios, divide o indissociável, e isso não se pode dividir. Agora o que se divide é o que o estado precisa fazer. O produtor não familiar, o que ele precisa do Estado, é para destravar a legislação, facilitar o comércio internacional entre os países, fazer o marketing positivo dos nossos produtos, fazer uma política agrícola que motive a produção e produtividade. Garantir pesquisa agropecuária pensando no futuro. Isso é o que eles precisam. O que o agricultor familiar precisa? Ele [o Estado] tem que ter um olhar diferente eu fiz toda esta contextualização porque este ponto de vista eu defendo e ele vem ganhando corpo aqui no Congresso Nacional (8-LEG. ATER).

A disparidade entre o campo e a cidade, e a histórica falta de políticas públicas para o desenvolvimento rural, também foi identificada na pesquisa, na fala do respondente que neste momento assume a condição de agricultor que é, e se ressentia da falta de acesso por parte da população rural a direitos básicos disponíveis, ainda que em péssimas condições, à população

urbana.

O Brasil fez um modelo de desenvolvimento equivocado onde todas as conquistas sociais dos brasileiros desde o seu descobrimento elas são primeiro para a cidade. Se a gente imaginar a melhor escola é na cidade, a internet foi primeiro para a cidade, a energia elétrica ela também de uma maneira avassaladora primeiro para a cidade, e aí você pega o esporte, o lazer, saúde, segurança. Para você ver até hoje não temos segurança pública no campo. O agricultor não tem endereço. Eu falo que se eu estivesse lá na roça até hoje para chegar uma carta lá no nome [...] não chega! (8-LEG. ATER).

Outra visão ampliada do setor agrícola incorpora um “novo” segmento, que não se enquadraria nem como agricultura patronal nem como agricultura familiar. Alguns depoimentos dão conta da existência de um hiato entre estes segmentos, a saber, a classe média rural. Segundo a pesquisa, este grupo de agricultores está alijado do sistema, dada a sua dificuldade no acesso às políticas públicas. De acordo com os dados do MAPA, 17% dos produtores brasileiros se enquadram neste perfil, e somam aproximadamente 3,7 milhões de pequenos e médios proprietários rurais, que enfrentam problemas de dificuldades de acesso a crédito, dificuldades na compra de insumos e na comercialização da produção, e no acesso ao seguro rural.

Existe uma classe de produtores rurais, a classe média rural, estes aí ainda carecem e muito de apoio das entidades ou da política agrícola nacional (1-GOV. ATER).

Esta caracterização do setor agrícola, a partir da visão dos entrevistados, serviu de referência para a continuidade das análises desta pesquisa, e se mostrou uma estratégia eficiente, entre outras, no sentido de referenciar as opiniões colhidas sobre o tema da sustentabilidade na agricultura e sua pluralidade.

4.3 Percepção dos atores envolvidos na construção da Pnater e do Plano ABC sobre sustentabilidade

Esta análise buscou identificar a percepção sobre a sustentabilidade dos atores envolvidos no processo de construção das políticas Pnater e Plano ABC. Apesar de muito desta percepção ter sido evidenciada na caracterização do setor agrícola, a análise realizada neste tópico buscou colher opiniões e ideias sobre o que é sustentabilidade, quais as suas dimensões, na intenção de investigar como e em que medida elas se inserem na construção destas políticas.

Conforme já explicitado anteriormente, não se trata de avaliar os resultados das políticas, tão pouco analisar a sua eficiência no alcance de metas estabelecidas, mas uma análise que buscou relacionar estas percepções com o processo de construção das políticas,

nas fases de formação da agenda e formulação. Nesta busca procurou-se comprovar a hipótese de que a construção das políticas públicas recentes do país estaria alinhada a sustentabilidade na agricultura, e identificar o grau de compromisso das políticas em promover mudanças em direção a um novo paradigma de desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro.

As percepções extraídas desta pesquisa apresentaram diferentes enfoques e abordagens demonstrando o caráter holístico do tema, em consonância com o que foi apresentado na literatura científica. As preocupações iniciais de todos os entrevistados estariam ligadas à dimensão ambiental de sustentabilidade, tendo como foco a conservação e preservação dos recursos naturais essenciais à atividade agrícola, de forma que ela possa se desenvolver ao longo do tempo. Algumas falas que evidenciam esta visão: “Tudo para ser sustentável precisa se manter ao longo do tempo” (2-GOV. ABC), “Sustentabilidade é perenização da produção” (3-GOV. ABC), “Sustentabilidade é um conceito que parte da ideia de continuidade” (4-GOV. ATER).

Esta preocupação com a conservação e preservação dos recursos naturais ocuparia o centro das percepções sobre sustentabilidade por parte dos *policy makers* das políticas agrícolas, mas não seria a única. Outras dimensões de sustentabilidade foram identificadas como noções presentes no imaginário dos atores entrevistados, principalmente as dimensões econômica e social, ainda que evidenciadas de maneira diferente. A análise destes posicionamentos diferenciados em relação à sustentabilidade e a forma como eles se manifestam nas políticas seria um ponto focal desta pesquisa.

Ao propor analisar políticas públicas a partir das contribuições do neoinstitucionalismo, esta análise procurou identificar como as instituições moldam as ideias e percepções dos atores envolvidos no processo de construção das políticas públicas, e como estes atores porventura possam modelar as instituições. No contexto da política agrícola brasileira foi possível identificar que estes movimentos estão presentes, como em uma “via de mão dupla”. Por exemplo, as entidades representativas de classe ligadas ao movimento social de luta pela terra e de defesa da agricultura familiar incorporam as percepções dos indivíduos que as representam, e o desenvolvimento das suas ações estaria baseado no comportamento destes indivíduos. Por outro lado, dentro do governo, a força da instituição é que modela o comportamento do indivíduo.

Neste sentido, pode-se identificar a importância da gênese das instituições que permeiam o setor agrícola, governamentais e não governamentais, e o caminho percorrido por elas. Nota-se que o vigor institucional do segmento da agricultura patronal decorre, em grande parte, da histórica participação do MAPA e suas subsidiárias no desenvolvimento da política

agrícola brasileira, enquanto o segmento da agricultura familiar busca sua consolidação, em uma história recente de conquistas institucionais. Esta configuração institucional tem reflexo direto nas percepções sobre sustentabilidade por parte dos atores.

A natureza do discurso dos entrevistados que se relacionam com as políticas voltadas para médios e grandes agricultores aponta para uma percepção de sustentabilidade centrada, ainda que não exclusivamente, na viabilidade técnica das práticas agrícolas, na factibilidade de execução destas práticas e nas vantagens econômicas que elas porventura possam gerar, seja em forma de maior ganho financeiro, ou em forma de melhor competitividade e acesso a mercados. Por outro lado, as percepções de sustentabilidade extraída do discurso dos formuladores de políticas públicas para a agricultura familiar indicam que as preocupações estariam centradas na inclusão social destes agricultores, na sua valorização enquanto categoria social, o que promoveria a sua permanência nos espaços rurais.

Esta política é um instrumento para contribuir na difusão da visão de sustentabilidade, para melhoria e recuperação de áreas e de aumentar a produtividade [...] contribuir para a competitividade do setor (16-SOC. ABC).

Esta política tem um papel muito grande para aumentar a sustentabilidade da agricultura brasileira do ponto de vista ambiental e econômico (15-SOC. ABC).

O nosso grande objetivo é chegar a esta situação, uma situação onde haja gente no campo com condições de produzir e com condições de manter este modo de vida (7-GOV. ATER).

Precisava promover o desenvolvimento sustentável desta categoria de agricultores [...] um projeto de desenvolvimento para este tipo de publico [...] um modelo de inserção para estes agricultores familiares (4-GOV. ATER).

Esta pareceu ser a tônica do entendimento sobre sustentabilidade na agricultura, que se ampara teoricamente como sugeriu o relatório de Brundtland, quando introduziu a noção de que o desenvolvimento tem, além da dimensão ambiental, dimensões social e econômica. (WCDE, 1987). O depoimento abaixo deixa bem claro esta noção:

Dimensão social: o processo de organização e inclusão social....talvez seja um dos seus resultados intangíveis. Econômico: com um conjunto de tecnologias, de gestão, de produção, de processo e estas tecnologias permitem que as produções sejam mais eficientes e eficazes. Então você tem crescimento de renda. Sustentabilidade ambiental é porque nós trabalhamos no campo e trabalhamos com dois elementos essenciais de sustentabilidade, água e terra, água e solo (13-SOC. ATER).

Assim como diversos autores ampliaram o horizonte quanto aos vários enfoques para as dimensões da sustentabilidade, nesta investigação foi possível identificar outras dimensões além da econômica, social e ambiental. Sachs (1995) foi um dos autores que embasou teoricamente esta pesquisa, ao considerar sustentabilidade para além do *triple bottom-up*, incluindo as dimensões cultural, territorial e política. Alguns entrevistados destacaram a importância da dimensão cultural de sustentabilidade na atividade agrícola e do

desenvolvimento rural sustentável.

A conformação da ocupação do meio rural, na visão dos entrevistados, está definitivamente vinculada à herança patrimonial e cultural. Ao se pensar no desenvolvimento sustentável na agricultura, os padrões de produção, consumo e de bem-estar são interpretados a partir da cultura, do desenvolvimento histórico e do ambiente natural em que a atividade se desenvolve. Este enfoque está presente na estrutura teórica e conceitual para a sustentabilidade, que considera a dimensão cultural como a promoção da diversidade e identidade cultural em todas as suas formas de expressão e representação, que valorizam a história e a memória das comunidades rurais (Silva e Shimbo, 2001). Alguns depoimentos nos mostram esta preocupação:

São pessoas que vivem no campo e que são responsáveis tanto pela conservação do nosso patrimônio quanto também da cultura, que é um elemento importante da nossa identidade, da nossa população, da nossa sociedade...outro fator a ser considerado na sustentabilidade é a permanência no campo...e a reprodução do seu modo de vida, da sua cultura de vida, que caracteriza o povo brasileiro (7-GOV. ATER).

Identificar toda a diversidade e toda a cultura dos povos que estão ali vivendo [...] a cultura de uma comunidade (14-SOCEST. ATER).

Outra dimensão de sustentabilidade evidenciada na pesquisa foi a dimensão política. Uma análise de políticas públicas pressupõe uma análise da relação entre Estado e sociedade e das instituições que incidem nesta relação. A dimensão política de sustentabilidade representa colocar em pauta estas relações (Frey, 2000). No que diz respeito à dimensão política de sustentabilidade no processo de construção da política agrícola, foram analisadas as dimensões de participação social e representatividade política, e a forma como elas se manifestaram neste processo. A preocupação com dimensão política da sustentabilidade se fez presente em diversos depoimentos desta pesquisa.

Tem dimensões variáveis, tem dimensões sociais, **políticas**, ambientais, culturais que precisam ser sempre satisfeitas (4-GOV. ATER, grifo da autora).

Eu levanto outro campo, não estou inventando não, é o campo político. Nenhum agricultor quer degradar o meio ambiente. Agora ele precisa do apoio do Estado para produzir de forma sustentável (8-LEG. ATER).

A maioria dos entrevistados, além de citarem a dimensão política da sustentabilidade como importante no processo de construção das políticas públicas, especialmente para a agricultura, destacou a necessidade de o setor ter maior e melhor representatividade nos ambientes políticos e administrativos.

Estamos institucionalizando esta presença da agricultura familiar e da extensão rural aqui no Congresso Nacional. Hoje nós temos a frente parlamentar da agricultura familiar que é importante. Nós temos a frente parlamentar de assistência técnica e extensão rural que é também importante. Tem uma frente parlamentar de agroecologia que é um espaço importante (8-LEG. ATER).

Por fim, identificou-se que a abordagem territorial, muito presente nos estudos sobre desenvolvimento rural sustentável, não foi identificada pelos entrevistados como uma dimensão de sustentabilidade propriamente dita. A questão das diferenças regionais de desenvolvimento, que influenciam diretamente a conformação da distribuição da atividade agrícola no país, esteve presente na pesquisa muito mais no sentido de identificar estas diferenças e conviver com elas, do que como parte de um esforço de redução destes contrastes e contradições, oriundos de um processo de globalização ecologicamente predatório e socialmente excludente, conforme destacou Vieira et al. (2010).

O dinamismo de certas regiões rurais em relação ao declínio de outras, foi abordado segundo a existência ou não uma rede de relações entre serviços e organizações públicas, na comparação entre áreas urbanas e rurais. Esta evidência converge em um ponto importante em torno do desenvolvimento rural, que é a formação de capital social (Abramovay, 2004). As abordagens sobre o desenvolvimento territorial foram destacadas nesta pesquisa na visão de que as estruturas sociais são recursos que devem estar disponíveis aos indivíduos. Os questionamentos presentes nesta investigação dão conta das diferenças do acesso às políticas públicas e a serviços públicos de garantia dos direitos básicos do cidadão no campo, em comparação com a cidade, e da necessidade de se corrigir esta defasagem como forma de alcançar a sustentabilidade territorial na relação rural-urbana.

Outras possíveis “dimensões” de sustentabilidade apresentadas, segundo a visão dos entrevistados, foram identificadas na pesquisa. A preocupação com a viabilidade técnica da atividade agrícola foi destacada como sendo outra dimensão de sustentabilidade. Segundo os entrevistados, existe a necessidade de introdução de técnicas produtivas apropriadas a um modelo de produção diferente do modelo da “Revolução Verde”. Estas técnicas seriam capazes de reduzir a dependência da atividade agrícola do uso de grandes quantidades de insumos, entre eles os agrotóxicos. Apesar de ter sido citada como uma “dimensão técnica”, esta é uma dimensão que pode também ser entendida como sustentabilidade ambiental, pois está diretamente relacionada à sustentabilidade do sistema produtivo, no sentido de preservar o meio ambiente. No entendimento dos entrevistados, produzir mais com menos, e ter qualidade de produção é sustentabilidade técnica na agricultura. A fala seguinte exemplifica muito bem este entendimento.

São estas três que eu te falei, econômica, social e a técnica. Tem que ter sustentabilidade. Por exemplo, hoje nós temos uma discussão muito grande do Brasil ser o maior consumidor de defensivos agrícolas do mundo. O lixo do mundo vem para cá. Em outros países é simplesmente impossível aplicar alguns produtos que temos aqui. Esta é a situação que a gente tecnicamente tem que procurar resolver. Nós já temos produtos hoje que você pode reduzir mais da metade da aplicação deste tipo de defensivo. Se você não reduzir este modelo de produção agrícola que temos aí hoje, que vem da “Revolução Verde”, você não vai conseguir ter sustentabilidade. Vai ficar cada vez mais caro e a nossa dependência externa vai ser cada vez maior (3-GOV. ABC).

Em relação à “dimensão institucional” de sustentabilidade, apesar de ter sido citada nestes termos “*em algum momento inserir o aspecto institucional*” (15-SOC. ABC), foi uma preocupação manifestada na pesquisa no sentido da possibilidade de se criar um ambiente institucional que assuma esta característica de sustentável. Identificou-se necessidade de melhoria da governança das políticas, tanto no processo de construção da política, quanto na sua execução, e na capacidade de gestão destas políticas. A “sustentabilidade institucional”, ou seja, a capacidade de produzir políticas e implementar, alterar o curso e a duração delas, avaliá-las e redirecioná-las segundo (Reis, 2000), foi identificada muito mais em relação aos entraves burocráticos presentes no processo de construção das políticas públicas.

Existem muitos entraves [...] por falta de compreensão das pessoas que trabalham no processo burocrático não ter contato com a realidade [...] existem muitos hiatos no arcabouço legal do Brasil do ponto de vista de se implementar determinados serviços com a sua devida especificidade. Quem vai construir uma refinaria, por exemplo, o arcabouço legal é o mesmo, e isso não é inteligente (13-SOC. ATER).

Uma visão institucional que também se fez presente na pesquisa identificou os problemas de continuidade de comando das instituições ligadas às políticas agrícolas, principalmente do MAPA. A pesquisa documental aqui realizada ratifica esta preocupação dos entrevistados quanto ao histórico comportamento institucional deste ministério. Segundo Timm e Araújo (2010, p.25), “a média de permanência ministerial no cargo tem sido inferior a um ministro por ano, chegando a se processar diversas em menos de um ano”.

Algumas questões políticas que podem atrapalhar o processo de implementação de uma política pública [...] no governo passado tivemos quatro ministros de agricultura (3-GOV.ABC).

Destaca-se ainda nesta pesquisa uma contribuição em relação ao tema da sustentabilidade, que diz respeito à importância da informação e do conhecimento. Esta visão considerou que as instituições devem aproveitar o conhecimento tácito de seus profissionais, suas experiências e capacidades, bem como se deve valorizar o conhecimento dos responsáveis na condução da atividade agrícola, ou seja, os agricultores. Para que isto se

consolide em uma rede de informações acessíveis a todos, e que contribua efetivamente para a construção de políticas públicas de fomento do desenvolvimento rural sustentável, seria preciso fortalecer o sistema de ensino e educação voltados para a promoção da sustentabilidade na agricultura.

Em relação às dimensões da sustentabilidade eu acrescento o quarto pilar que é o pilar do conhecimento. Hoje sem conhecimento fica difícil garantir processos, sistemas ou programa de desenvolvimento de sustentabilidade (13-SOC. ATER).

O que se pode concluir em relação às percepções sobre sustentabilidade dos atores envolvidos no processo de construção da política agrícola no Brasil foi de que as preocupações envolvem as questões ambiental, econômica, social, cultural, política e territorial, como sugere Sachs (1995).

Figura 5. Dimensões de Sustentabilidade na Visão dos Entrevistados

Social	Econômica	Ambiental	Cultural	Territorial	Política
• Acesso a políticas públicas para a agricultura • Organização social dos agricultores • Acesso aos direitos básicos no meio rural • Segurança alimentar	• Melhoria da renda • Competitividade do setor agrícola	• Conservação da água e solo • Adaptação às mudanças climáticas • Redução de emissões de GEE • Respeito ao Código Florestal	• Identidade cultural • Herança de "pai pra filho" • Preservação do "modo de fazer" • Diversidade dos povos tradicionais	• Redução dos contrastes regionais de desenvolvimento agrícola • Equilíbrio urbano-rural.	• Apoio do Estado • Representação do setor agrícola no governo e no Congresso

Fonte: Elaborado pela autora.

O que ficou evidenciado nesta pesquisa é a complexidade do tema da sustentabilidade e sua interdisciplinaridade. Esta característica torna difícil uma conceituação absoluta do tema, dado o seu caráter holístico e interpretativo, entre outras coisas. A variação da interpretação do significado da sustentabilidade apresentam conotações pessoais e institucionais, e se mostraram presente nesta pesquisa a partir das percepções e significados sobre sustentabilidade na agricultura extraídos dos depoimentos, corroborando complexidade do tema.

Podemos colocar mais pés no tripé, mas isso só gera complexidade (16-SOC. ABC).

Sustentabilidade não é um conceito acabado, eu falo sustentabilidade, e ele fala sustentabilidade e eu não sei se você está entendendo a mesma coisa (10-GOVEST. ATER).

O importante é a visão do todo, é uma agricultura ambientada, com gente, com meio ambiente preservado, uma boa relação entre as pessoas e a natureza. A principal preocupação é que as pessoas precisam viver bem e felizes onde estão, tenham renda, tenham uma condição de vida saudável, se relacionar corretamente com o meio ambiente, ter um diálogo com o solo, com a água, com as plantas

de forma a construir e não a destruir. Deixar para os que vierem depois da gente a condição que ele encontrou melhor do que quando ele começou (5-GOV. ABC).

Entre as preocupações que ficaram evidentes nos depoimentos dos formuladores de política desta pesquisa, vale a pena destacar o consenso quanto à necessidade de mudança no modelo de produção agrícola atual. Este novo modelo, na visão dos entrevistados, precisaria incorporar os princípios da sustentabilidade de forma a promover a resiliência do sistema agrícola nacional, tendo como foco a participação ativa dos agricultores, suas comunidades e representações, com apoio do Estado por meio de políticas públicas construídas a partir destes princípios. Neste entendimento, a ideia de se ter o homem como protagonista na caminhada em direção à sustentabilidade, retomando sua condição de parte integrante do sistema, e não apenas um usuário dos recursos disponíveis, seria determinante. A condição de “fazer parte”, parte da natureza, da comunidade onde vive, das instituições e da política pública se destaca como uma premissa de sustentabilidade nesta pesquisa. Identificadas as percepções sobre sustentabilidade, esta pesquisa procurou analisar em que medida se dá a inserção da sustentabilidade na construção das políticas agrícolas, a partir destas percepções.

4.4 Análise da formação da agenda da Pnater e do Plano ABC

Conforme recorte estabelecido na metodologia, esta pesquisa se concentrou nas fases iniciais do Ciclo de Políticas Públicas, a saber, na formação da agenda e na formulação da Pnater e do Plano ABC. Esta análise da formação da agenda diz respeito à agenda governamental das políticas, e tem como ponto de partida a identificação dos problemas, na visão dos entrevistados, que originaram os debates em torno das questões de que tratam estas políticas. Em seguida, esta análise procurou identificar quais as estratégias foram utilizadas para que os problemas alcançassem a agenda governamental, e quais os determinantes para que esta agenda se materializasse em políticas públicas. A partir da identificação dos problemas, estratégias e determinantes foi possível analisar como as percepções sobre sustentabilidade se inserem na construção das políticas públicas. A formação da agenda da política agrícola no Brasil pôde ser compreendida a partir do Fluxo de Kinkdon, no qual a consolidação das políticas públicas é representada pela confluência de três correntes dinâmicas: a corrente dos problemas, a das propostas e alternativas e a da política (Kinkdon, 2003).

A noção de agenda utilizada nesta pesquisa partiu da definição de Capella (2004), entendida pela autora como “o conjunto de questões relevantes tanto na sociedade quanto no

governo, dentro de um período de tempo, que capturam a atenção das pessoas, que se tornam discutidas pelo público, noticiadas na mídia, e que ocupam a atenção do governo, podendo materializar-se em ação governamental concreta” (Capella, 2004, p. 9).

Em relação ao setor agrícola e à política agrícola no Brasil, a atenção dos atores governamentais e não governamentais envolvidos e da mídia em geral, tem se voltado para o tema da sustentabilidade. As preocupações demonstradas pelos entrevistados guardam convergência com as percepções dos *policy makers* identificadas no capítulo anterior sobre este tema, e se concentram nas dimensões ambientais, econômicas e sociais da sustentabilidade na agricultura. O contexto retratado pelos entrevistados deixa claro que os problemas ambientais decorrentes das mudanças climáticas ascendem um sinal de alerta para a sociedade, mídia, setor produtivo, e governo. Diante deste cenário, a mobilização dos atores envolvidos com as políticas agrícolas foi direcionada ao fomento de políticas públicas com capacidade de promover o desenvolvimento sustentável e alterar o curso atual da produção agrícola no Brasil.

Tanto produtores como os políticos eles tem esta percepção de que precisa ter um modelo mais sustentável. As crises de energia elétrica, a escassez hídrica, tem alertado a população para isso. A gente percebe que na grande imprensa todo mundo já dá como líquido e certo este novo cenário de clima e isso assusta (9-LEG. ABC).

Ao analisar o processo de formação de agenda, especificamente das políticas Pnater e Plano ABC, constatou-se que ambos obedecem a uma lógica processual comum, mesmo porque estão inseridos em um mesmo contexto. Porém, mesmo obedecendo a uma lógica processual comum, diferenças significativas são identificadas entre as duas políticas no que diz respeito à forma como os atores lidam com os problemas, as soluções que propõem, além da mobilização que torna possível o acesso destes problemas e alternativas ao status de agenda governamental. As preocupações e os problemas identificados nos depoimentos são os mesmos, contudo apresentaram ênfase diferenciada entre os atores que representam a agricultura patronal e a agricultura familiar.

Em relação à Pnater, os problemas que se destacaram na formação da sua agenda apresentaram ênfase nos problemas sociais decorrentes da ausência durante um longo período, de políticas públicas para o segmento da agricultura familiar. Esta ausência do Estado gerou, na visão dos entrevistados, entre outros fatores, a exclusão dos agricultores familiares do processo de desenvolvimento no meio rural. As críticas ao modelo de produção agrícola centrado exclusivamente na visão de crescimento econômico foram enfáticas nas entrevistas, e as atenções se voltaram para tentar corrigir os erros deste modelo, que se mostrou

socialmente excludente e ambientalmente insustentável.

No entendimento dos entrevistados, para corrigir os erros do modelo de produção ainda vigente, seria preciso que o tema da agricultura familiar alcançasse o *status* de agenda governamental. Para tanto a simples identificação destes problemas não seria suficiente, foi necessária uma grande mobilização dos movimentos sociais, ligados à questão agrária no país. Esta mobilização propôs mudanças que buscavam incorporar novos instrumentos de política pública à política agrícola existente, que promovessem a inclusão da agricultura familiar. A organização social em torno das questões agrícolas e agrárias resultou no fortalecimento dos movimentos sociais de luta pela terra e das representações sindicais de apoio aos agricultores familiares, que passaram a ser reconhecidos como categoria social e política (Grisa e Schneider, 2014). Esta organização foi determinante para que demandas por uma política pública diferenciada, que atendesse aos anseios da agricultura familiar, chegassem então à agenda governamental. No centro demandas, há muito tempo reprimidas, se encontrava a construção de uma nova política de ATER capaz de atender aos agricultores familiares.

Então no Congresso de 1985 [IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais] teve um debate forte sobre a política agrícola, com grupos de trabalho e temas. E o que sobressaiu como mais evidente nos anais e que foi apontada foi a questão da necessidade de uma política agrícola diferenciada (10-GOVEST. ATER).

A emergência do papel político também dos movimentos sociais do campo fez que houvesse este fortalecimento (7-GOV. ATER).

A Contag no meu ponto de vista ela tem sido protagonista em várias discussões, claro que há sempre espaço para melhorar esta participação, mas boa parte das políticas públicas disponibilizadas hoje para agricultura familiar, para a agricultura camponesa no Brasil e diga-se de passagem com grande influência na América Latina e porque não dizer no mundo, na África, foram conquistadas pelo movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais que é coordenado nacionalmente pela Contag (12-SOC. ATER).

Considerando que, além de ser alvo de atenções, a consolidação de uma agenda em políticas públicas também depende do seu *timing*, a mobilização em torno das políticas para a agricultura familiar foi favorecida pelo momento político do país (Grisa & Schneider, 2014). Este *timing* político coincide com a redemocratização e a redefinição do papel do Estado brasileiro. Este cenário político foi determinante para que as ideias e preocupações manifestadas pela sociedade civil, levadas à agenda governamental pela pressão dos movimentos sociais em torno de uma política agrícola diferenciada no Brasil, mais abrangente e socialmente justa, que contemplasse a sustentabilidade ambiental, se desdobrassem em políticas públicas de desenvolvimento rural, entre elas a Pnater.

As questões relativas ao papel do Estado estão intimamente ligadas à análise de políticas públicas, e as contribuições da NSE a partir das relações entre Estado e sociedade

civil se mostraram extremamente pertinentes e contributivas nesta pesquisa. Entendendo que as mudanças na relação entre Estado e sociedade atingem a organização interna do Estado (Abrúcio, 2001), os depoimentos tanto de representantes da sociedade civil, como do governo deixaram claro que para dar conta de atender às proposições da sociedade em relação às mudanças necessárias para uma agricultura sustentável, o Estado precisaria de uma reformulação.

A agricultura familiar é tão competitiva quanto a não familiar. Agora ela será mais competitiva ainda se o Estado brasileiro cumprir o seu papel que não vem cumprindo. Eu acho que o estado tem que ser necessário, o estado que cumpre o seu papel, não com a visão de governo só, mas com a visão de Estado, que permite e cria as condições favoráveis para que o mercado e o setor [produtivo] possam cumprir o seu papel. Este seria o Estado ideal. O fortalecimento da agricultura familiar, do Pronaf, vem no momento da redefinição deste papel do Estado, o amadurecimento da democracia, a evolução da organização dos agricultores familiares em sindicatos, em conselhos, em associações (8-LEG. ATER).

A organização social em torno das questões agrícolas, dentro do contexto de redemocratização do país, aliada aos questionamentos quanto ao modelo de produção agrícola vigente fez surgir uma série de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e da promoção do desenvolvimento rural sustentável. Este conjunto de políticas se inicia com o lançamento do PRONAF. Inicialmente composto apenas por uma linha de crédito específica para a agricultura familiar, este programa foi gradativamente incorporando uma série de outras políticas dentre elas políticas de seguro agrícola da agricultura familiar, de apoio à comercialização da produção familiar, de inclusão produtiva de povos tradicionais, de promoção de igualdade de gênero, raça e etnia, e de assistência técnica e extensão rural, entre outras.

Diante desta avalanche de políticas de apoio à agricultura familiar, em um curto espaço de tempo, surge o desafio de fazer com que os agricultores familiares tenham a informação de que elas existem e que estão disponíveis, e que saibam o que e como fazer para acessá-las. Este é mais um ponto importante na formação da agenda da Pnater. Para que o agricultor familiar tenha acesso às políticas públicas ele precisa ser assistido, e esta necessidade de assistência faz com que o agente de ATER deixe de ser apenas um técnico que leva conhecimento, pesquisa e novas tecnologias de produção, para incorporar uma nova função de promover o acesso, por parte dos agricultores familiares, às demais políticas públicas destinadas a este público.

Esta necessidade de desenvolver um modelo de crescimento, um modelo de inserção para estes agricultores familiares fez surgir um conjunto de políticas públicas entre eles a ATER. ATER é uma delas e é a que surge inclusive para qualificar estas demais políticas e permitir um acesso do agricultor a estas demais políticas. Então a política de ATER surge neste contexto, quando se criou as políticas da agricultura familiar e num cenário que precisava promover o desenvolvimento sustentável desta

categoria de agricultores, e isso aí a partir de 2003, quando isso toma uma forma, toma uma dimensão de um projeto de desenvolvimento para este tipo de público (4-GOV. ATER).

É neste contexto que se fortalece a temática de ATER. Nesta investigação sobre a Pnater, foi possível identificar tanto nos documentos, na literatura quanto nas entrevistas que esta é considerada uma política estratégica, dada a sua importância na condição de instrumento de acesso a todas as outras políticas para a agricultura familiar. Seu papel foi destacado como imprescindível na qualificação do acesso ao crédito, na orientação ao produtor quanto ao associativismo e cooperativismo, no acesso a novos mercados entre eles o de compras institucionais direcionados aos agricultores familiares e suas associações.

Enfim, a formação da agenda Pnater seguiu o fluxo da identificação dos problemas, centralizado nas questões ambientais e sociais da agricultura, da mobilização social em prol do fortalecimento da agricultura familiar, como estratégia de alcançar a agenda governamental, a proposição de alternativas para a solução dos problemas identificados, que transformou a agenda em políticas públicas, e fez ressurgir a política de ATER, agora sob a denominação de Pnater, uma política pública estratégica não somente para a agricultura familiar, mas para o setor agrícola como um todo. A Pnater seria considerada uma política “transversal”, aquela que se relaciona com todas as demais políticas e detém a função de articulá-las.

Em relação à análise do processo de formação de agenda do Plano ABC, esta pesquisa procurou saber em que medida a preocupação com a sustentabilidade também aflige o segmento da agricultura patronal, e como o segmento tem atuado no sentido de minimizar os impactos negativos da produção agrícola em larga escala, altamente tecnificada e dependente de insumos. Em uma comparação da formação de agenda do Plano ABC com a formação de agenda da Pnater, foram identificadas diferenças significativas no que diz respeito à identificação dos problemas, das estratégias de alcance da agenda e dos fatores determinantes para a consolidação da política pública.

Na identificação dos problemas que desencadearam uma política que visa à incorporação de práticas sustentáveis na produção agrícola, voltadas essencialmente para a agricultura patronal, se destacaram os problemas ambientais, principalmente aqueles derivados das mudanças climáticas em curso no planeta e seus impactos, que estão no centro dos debates sobre sustentabilidade na atividade agrícola no Brasil e no mundo. Na análise proposta nesta pesquisa ficou evidenciado que os problemas ambientais que afligem, tanto agricultura patronal quanto agricultura familiar, seria os mesmos, porém as estratégias de mobilização e as alternativas propostas seriam distintas entre estes dois segmentos do setor

agrícola no Brasil.

Entre as preocupações que afligem os entrevistados envolvidos com o Plano ABC se destacaram aquelas ligadas à questão ambiental, segundo os depoimentos colhidos. Os efeitos das mudanças climáticas (aquecimento global, buracos na camada de ozônio, escassez hídrica, secas prolongadas, enchentes, entre outras) seriam notados por todos, no campo e na cidade. No entanto, para a atividade agrícola, que depende essencialmente do clima, estas preocupações ocupam lugar de destaque e por si só já exigiriam uma postura proativa na direção de mudanças de comportamento por parte dos agricultores.

Contudo, percebe-se que os processos de mudanças na agricultura são lentos, e dependem, muitas vezes, de uma mobilização externa ao setor. Nesta concepção, esta análise destaca novamente a contribuição do neoinstitucionalismo, ao interpretar que existe uma tendência à continuidade nas instituições, mesmo em condições de incertezas (DiMaggio & Powell, 2005). Esta tendência se manifesta no setor agrícola, que mesmo diante de tantas ameaças ambientais à capacidade produtiva dos sistemas agrícolas, ainda resiste às mudanças. O que se pôde verificar a partir das falas dos entrevistados foi que, inicialmente, o setor não se mobilizou diante das ameaças ambientais, sendo necessária uma mobilização externa ao segmento da agricultura patronal.

Era uma coisa primeiro de cientistas [...] não houve uma pressão da sociedade. A sociedade não entendia isso direito (3-GOV.ABC).
Eu acho que isso foi uma pressão mais política do que interna setorial (15-SOC.ABC).

Os constantes debates sobre os efeitos das mudanças climáticas têm mobilizado a comunidade agrícola internacional. Estes debates identificam na atividade agrícola uma das principais geradoras de efeitos negativos ao meio ambiente, entre eles as emissões de gases efeito estufa (GEE). O que se pôde constatar nesta pesquisa, em relação às preocupações que inicialmente mobilizaram os atores envolvidos com a agenda governamental de política agrícola, foi a identificação da produção agrícola, nos moldes desenvolvidos pela agricultura patronal, como sendo grande emissora de GEE, e os possíveis prejuízos econômicos que podem advir deste entendimento.

Algumas práticas agrícolas tradicionais foram apontadas pela pesquisa agropecuária como sendo emissoras de GEE, dentre elas o uso e tratamento do solo de forma inadequada à preservação de sua capacidade produtiva, o que tem gerado o péssimo estado de conservação das pastagens em quase todo o país, a falta de tratamento de dejetos das atividades agroindustriais, poluindo mananciais e comprometendo a qualidade de água, além da falta de

comprometimento dos agricultores de com a conservação de áreas de preservação permanente, matas ciliares e nascentes, enfim, com o patrimônio natural.

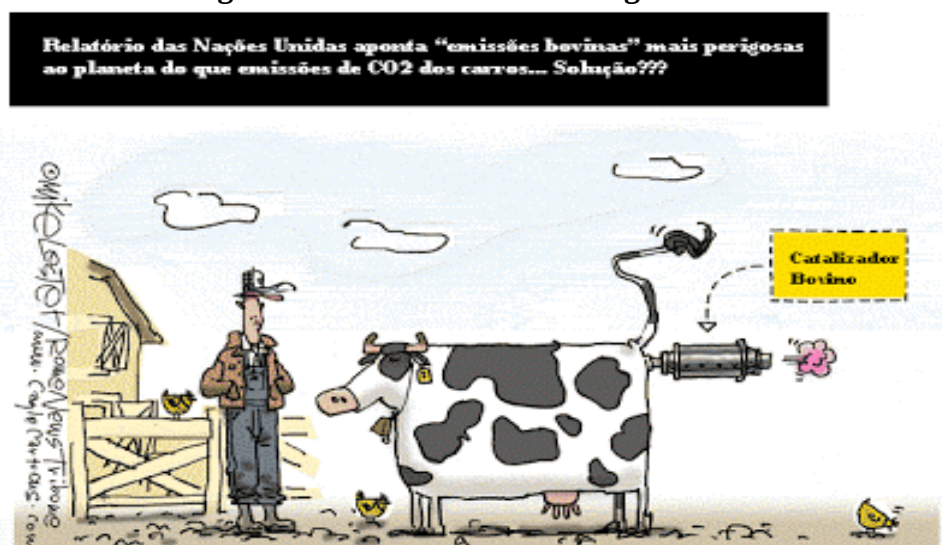
Todos estes problemas identificados se transformaram em preocupações, que inicialmente alcançaram muito mais o governo que o setor produtivo. Os documentos oficiais do Plano ABC analisados nesta pesquisa dão conta de que as pressões internacionais fizeram com que o governo brasileiro se mobilizasse em torno de uma Política Nacional Sobre Mudanças Climáticas (PNMC) pela redução das emissões de GEE, e esta política incluiu o setor agrícola. Esta mobilização do governo, em resposta as pressões internacionais sobre o desmatamento e a emissão de GEE, teve início na Conferência da ONU sobre mudança do clima em Copenhague (COP-15). Buscando romper com o impasse que ameaçava a obtenção de um acordo internacional contra as mudanças climáticas, o governo brasileiro adotou uma posição ousada de propor compromissos voluntários de redução de emissões para toda a economia. As metas de Copenhague, de reduzir as emissões entre 36% e 39% até 2020, foram sacramentadas na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima em 2009. Com isto teve início o esforço de redução das emissões, e o setor agrícola foi apontado como estratégico neste plano de mitigação.

As coisas aconteceram muito pela pressão internacional de que o Brasil adotasse metas específicas para redução de gases de efeito estufa. O Brasil tentou se organizar para levar para Copenhague alguma proposta do que poderia fazer para reduzir as emissões. Esta discussão trouxe para a agricultura uma responsabilidade, a necessidade de dar uma resposta ambiental (15-SOC. ABC).

Ela surge neste contexto da pressão sobre o problema das mudanças climáticas. Uma resposta do governo brasileiro em si se organizando para orientar dentro do setor agrícola, como agir uma vez que a agricultura em vários estudos ainda é taxada como uma das grandes responsáveis pela emissão do gás de efeito estufa (16-SOC. ABC).

A partir da instituição da PNMC, o governo se mobilizou em construir uma política específica para a agricultura que revertisse esta imagem da atividade, de emissora para sequestradora de GEE. Tem sido comum encontrar na mídia nacional e internacional referências a esta imagem como destacado na figura abaixo, além do uso de frases de efeito do tipo “*um boi polui mais que um automóvel*”.

Figura 6. Emissão de GEE na Agricultura



Fonte: Rocha, (2008).

Diante das preocupações evidenciadas, e depois das mesmas terem alcançado a agenda governamental, estabeleceu-se uma estratégia de ação, que foi a elaboração de um plano, baseado na pesquisa agropecuária, que promovesse a incorporação de práticas sustentáveis na agricultura. A alternativa encontrada foi a proposição do Plano ABC.

Segundo os entrevistados, a pesquisa agropecuária foi determinante para que a alternativa do Plano ABC se materializasse em política pública. A existência no Brasil, de uma pesquisa agropecuária de destaque internacional, detentora de estudos científicos sobre práticas agropecuárias sequestradoras de GEE, foi apresentada pelos respondentes como determinante para que problemas e soluções se transformassem em política pública, neste caso o Plano ABC.

A Embrapa já tinha as tecnologias, o Brasil já era uma potência vamos dizer assim em termos de inovação tecnologia para o campo para reduzir emissões de gases de efeito estufa, só que isso não estava materializado na política pública (11-GOVEST.ABC).

Neste momento o que se viu foi a identificação de uma janela de oportunidade (*policy window*), ou seja, a possibilidade de se transformar uma ameaça em oportunidade. Na opinião dos entrevistados, o setor pode se converter, em curto espaço de tempo, de “vilão a herói”, se consolidando como o setor que melhor responderia às metas de redução de emissão de GEE, assumidas pelo governo brasileiro frente à comunidade internacional.

Para a agricultura [...] é uma questão de oportunidade, reduzir a emissão, mitigar a emissão no setor agropecuário é uma oportunidade de inovação tecnológica, de uso de novas tecnologias e de boas

práticas que favorecem também o produtor (6-GOV.ABC).

Ao analisar a formação de agenda da Pnater e do Plano ABC foi possível identificar convergências em relação aos problemas que mais chamam a atenção e divergências em relação à forma como estes problemas se materializam em políticas públicas.

Figura 7. Convergências e Divergências das Agendas de Política Agrícola



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise de formação de agenda da Pnater e do Plano ABC possibilitou a identificação de convergências e divergências nos processos. Entre as convergências, pode-se afirmar, segundo os depoimentos, que ambas as políticas identificam como problemas a serem tratados por políticas públicas as preocupações ambientais decorrentes das mudanças climáticas e seus efeitos limitantes à produção agrícola. É comum a preocupação também com a necessidade de incorporação de novas práticas agrícolas capazes de minimizar os efeitos perversos do modelo de produção da “Revolução Verde”, baseado na intensidade do uso de insumos e em ganhos de produtividade sem a devida preocupação com o esgotamento dos recursos naturais finitos. A Pnater, porém, tem um componente social mais contundente que o componente ambiental na identificação dos problemas de agenda. Os formuladores desta referida política aqui entrevistados têm na exclusão social dos agricultores familiares que este modelo proporcionou sua principal preocupação, visto que se volta para a questão do alijamento do processo de desenvolvimento rural de uma classe que hoje se destaca pela sua

capacidade de enfrentar desafios e de se manter, durante tanto tempo, sem apoio governamental.

Como divergência, esta análise apontou o padrão de formação de agenda. O plano ABC apresenta um padrão do tipo Mobilização (Howlett & Ramesh, 2003), ou seja, as questões são colocadas na agenda governamental pelo governo sem antes passar por uma expansão preliminar de reconhecimento público. Já a Pnater obedece ao padrão de Iniciativa Externa, na qual as questões surgem de grupos não governamentais e é expandida para a agenda governamental. O fator determinante para que as preocupações se consolidassem em políticas públicas foi também divergente. De um lado a Pnater contou com o fortalecimento da agricultura familiar, em um contexto de redemocratização do estado brasileiro. Do outro lado, o Plano ABC se apoiou no forte aparo de argumentação técnica da pesquisa agropecuária, em um momento de grande pressão internacional sobre a redução de GEE. Na forma como estes problemas alcançam a agenda governamental foi identificadas divergências. Enquanto a agenda da Pnater se baseou na intensa mobilização social em torno das questões agrícolas e agrárias, o Plano ABC se valeu de uma iniciativa de governo. Estas inferências decorrem da extensa análise documental das políticas e dos depoimentos colhidos nas entrevistas.

4.5 Análise do processo de formulação da Pnater e do plano ABC

O objetivo na análise de formulação das políticas foi de caracterizar os padrões de relação, conflitos e cooperação existentes entre os atores governamentais e não governamentais envolvidos na formulação destas políticas públicas. A identificação dos beneficiários das políticas proposta por esta pesquisa foi essencial para esta caracterização, uma vez que as políticas analisadas apresentam recorte de público diferenciado, que trazem consigo suas representações distintas, tanto no governo como na sociedade civil organizada. Foram consideradas algumas dimensões de análise tais como, o grau de participação democrática, a representatividade e organização dos atores envolvidos, os interesses envolvidos na construção dos objetivos, além do processo de descentralização das políticas.

A análise da participação democrática, também entendida como popular ou social, referiu-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório das políticas, segundo Milani (2008). A representatividade e organização dos atores envolvidos foram consideradas a partir dos níveis de governo, executivo e legislativo, setor produtivo e sociedade civil organizada, entendendo que o indivíduo isolado

não seria capaz de promover um debate político amplo em torno das políticas (Sipioni & Silva, 2013). Procurou-se identificar a presença de órgãos públicos, entidades do setor produtivo, entidades representativas de classes, e ainda os fóruns de debates presentes no legislativo nacional, ligados ao público e ao tema específico de cada uma das políticas analisadas. A análise dos interesses envolvidos na construção dos objetivos se ateve à identificação de conflitos e convergências em torno das políticas. E por fim, na análise do processo de descentralização, que segundo Dallabrida (2013) envolve a transferência de atribuições do Estado nacional para os governos subnacionais, foram analisados o comprometimento institucional e a adesão à política, nas instâncias estaduais.

4.5.1 Análise da participação democrática no processo de formulação da Pnater e do Plano ABC

A partir do recorte de público das políticas Pnater e Plano ABC, foi possível analisar como se deu a participação do governo, a partir das instituições governamentais ligadas ao setor agrícola e da sua representação no Congresso Nacional, e do setor produtivo, a partir das entidades da sociedade civil organizada, que representam o público beneficiário dos segmentos da agricultura familiar e patronal, no processo de construção das políticas.

Em relação ao Plano ABC, a análise do grau de participação na formulação identificou que os primeiros trabalhos relacionados à proposição desta política estiveram restritos às entidades governamentais envolvidas. Ao anunciar metas voluntárias de mitigação das mudanças climáticas na 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção do Clima das Nações Unidas, em Copenhague, ocorrida em dezembro de 2009, o Brasil reafirmou sua posição de país em desenvolvimento. Foi neste contexto que surgiu a PNMC e o plano setorial para a agropecuária, que é o Plano ABC.

Ao assumir compromissos com a redução de emissão de GEE na citada reunião, além buscar maior visibilidade política frente à comunidade internacional, o governo brasileiro agiu em defesa dos seus interesses em relação ao mercado internacional de produtos agrícolas, se antecipando a eventuais barreiras comerciais não tarifárias que poderiam advir dos países desenvolvidos sob a alegação de falta de comprometimento do país com os problemas ambientais globais. Enfim, o Plano ABC, como plano setorial da agricultura para mitigação das mudanças climáticas, nasceu de uma decisão exclusivamente de governo, conforme relatos dos entrevistados já apontados nesta pesquisa.

Desta iniciativa governamental, bem destacada na análise da formação de agenda do Plano ABC, iniciou-se o processo de formulação da política, com a constituição de um Grupo de Trabalho (GT), inicialmente composto apenas por agências governamentais. Este GT foi formado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), representado por alguns de seus órgãos, entre eles a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), todos sob a coordenação formal da Casa Civil da Presidência da República.

Apesar da coordenação do GT ser da Casa Civil, na prática, a formulação da política foi coordenada pelos representantes do MAPA, em parceria com a Embrapa. Segundo a visão dos envolvidos na construção da política, o MDA, apesar de figurar formalmente como um dos coordenadores do Plano, não teria compartilhado desta coordenação com o MAPA, pelo menos no período inicial da formulação do Plano, conforme destacaram alguns entrevistados.

Me parece que o MDA, por alguma razão foi se esquivando do que estava previsto como papel dele no plano e só o Ministério da Agricultura começou a implementar o plano (15-SOC.ABC)

As discussões técnicas no âmbito da pesquisa agropecuária avançaram, e este avanço fez surgir a necessidade de ampliação do GT. Esta ampliação se deu com a incorporação de entidades do setor produtivo identificadas como estratégicas para as ações do Plano, entre elas a Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes (ANPII) e Itaipu Nacional. Posteriormente, foram incorporados ao GT os representantes de organizações indicadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC): Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Conservação Internacional e World Wildlife Foundation (WWF) – Brasil, entre outras organizações (Brasil, 2012).

A menção quanto à participação de representantes ligados à agricultura familiar não teria se confirmado, na prática. Segundo depoimentos desta pesquisa, o não envolvimento dos representantes dos agricultores familiares, tanto do governo como da sociedade civil organizada, se deu por razões por eles consideradas óbvias. Na visão destes entrevistados, o fato de o Plano ABC preconizar um novo modelo de produção baseado na adoção de práticas sustentáveis e na integração de atividades produtivas, sugere um movimento de diversificação

da produção, o que sempre fez parte do modelo produtivo da agricultura familiar.

O plano de agricultura de baixo carbono são as principais ações que a agricultura familiar já desenvolve (5-GOV.ABC).

A aparente falta de interesse por parte dos representantes da agricultura familiar em relação ao Plano ABC, destacada pelos entrevistados, sugere também a dificuldade técnica e política deste grupo na efetiva incidência sobre uma política pública para fora do âmbito do MDA. Sendo esta uma política que desde o seu início contou com forte presença da burocracia governamental, de acadêmicos e pesquisadores científicos, outro campo de poder com forte hierarquia e de difícil interação com grupos não acadêmicos, não científicos e/ou da sociedade civil, esta configuração pode ter dificultado, ainda que no momento inicial de construção da política, a abertura para um diálogo mais profundo com os representantes dos segmentos da agricultura patronal. Apesar de o Plano ABC contar com a participação formal do MDA e de entidades da sociedade civil ligadas à agricultura familiar na sua estrutura de gestão, o interesse em relação à política por parte destes atores ainda não teria se efetivado, segundo relatos dos entrevistados. Esta conformação foi evidenciada na pesquisa.

O plano ABC foi escrito a quatro mãos. Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário [...] e até o ano passado o Ministério do Desenvolvimento Agrário estava completamente alheio às ações. Então eu diria que hoje o plano ABC atende muito mais aos anseios de uma classe média rural do que da pequena agricultura (3-GOV. ABC).

Outra razão, extraída dos depoimentos colhidos nesta pesquisa, para o pouco ou nenhum envolvimento do segmento da agricultura familiar na formulação do Plano ABC, foi o fato da principal ferramenta da política ser o Programa ABC, que corresponde a uma linha de crédito específica para o financiamento das atividades previstas no Plano, com taxas de juros reduzidas em relação às demais linhas de crédito voltadas para a agricultura patronal. Esta linha de crédito oferecida pelo Programa ABC e suas taxas de juros reduzidas não se configuraram atrativas para os agricultores familiares, uma vez que as taxas de juros das linhas de crédito do PRONAF, que atendem exclusivamente aos agricultores familiares, são mais acessíveis. Enquanto o Programa ABC vem praticando uma taxa de juros média de 7,5%, o PRONAF pratica taxas de juros entre 2% e 5,5% (Brasil, 2015).

A coordenação do Plano ABC por parte do órgão que representa a agricultura patronal também foi apontado como um fator de distanciamento da agricultura familiar. Na realização das entrevistas ficou claro que o entendimento entre estes segmentos do setor agrícola, ainda está longe de ser o ideal, com depoimentos claros de manifestação deste distanciamento.

O que eu percebi não foi conflito, foi desinteresse [...] a minha percepção é que o MDA enxerga este programa como um programa do MAPA e não tem nada a ver com isso (9-LEG. ABC).

Dada à participação de um grande número de entidades, dentre elas órgãos do governo, representantes do setor produtivo e da sociedade civil, os atores que participaram diretamente da formulação da política, avaliaram o processo de formulação da política como participativo. Os documentos oficiais relativos ao Plano ABC acessados nesta pesquisa ratificam esta afirmação de que o processo de construção do Plano ABC teria sido reconhecido como um dos mais participativos dentre os planos setoriais da PNMC.

Nós construímos este plano a várias mãos, com a participação da sociedade, com a participação de ONGs, órgãos ambientais, setor produtivo, cooperativas, Ministério da Agricultura, MDA [...] foi uma construção, não só do MAPA, mas de várias entidades que participam do setor agropecuário, mas mais fortemente o MAPA e a Embrapa (2-GOV. ABC).

Na visão dos entrevistados, a ressalva que se fez em relação ao pouco ou nenhum envolvimento do segmento da agricultura familiar não foi suficiente para desconsiderar a construção social desta política. Entendendo que esta política está focada na agricultura patronal como seu público alvo, todos apontaram que o seu processo de formulação foi participativo e democrático, ainda que *a posteriori*. O envolvimento de toda a representatividade do segmento da agricultura patronal, de governo, setor produtivo ou sociedade civil organizada só se deu após as iniciativas governamentais de construção da política, segundo relatos.

Este envolvimento, *a posteriori*, do setor produtivo e da sociedade civil organizada, com a política foi justificado pelos respondentes como sendo decorrente da falta de informações e pelo desconhecimento da efetividade das técnicas agrícolas propostas pelo plano como redutoras de emissão de GEE. Segundo eles, os produtores rurais, mesmo já convivendo com situações de restrição da oferta de recursos hídricos, desequilíbrios climáticos que culminaram em secas prolongadas e enchentes localizadas, com as limitações legais quanto a abertura de novas fronteiras agrícolas, e com as exigências quanto a conservação de áreas de preservação permanente e de reserva legal, ainda não visualizavam os problemas ambientais e os efeitos da mudança climática como fator restritivo da produção agrícola. A percepção quanto à necessidade de mudança do modelo de produtivo, mediante a adoção de práticas sustentáveis, de recuperação de áreas degradadas tem sido prejudicada por este entendimento tardio, e pela falta de informação quanto à forma de se alcançar esta melhoria de qualidade de cultivo e de promoção da sustentabilidade na agricultura.

[O setor produtivo] não entendia isso direito. A CNA não acreditava em aquecimento global...os caras estão trabalhando, estão produzindo, estão exportando, estão colocando o Brasil no mundo, no mercado (3-GOV. ABC).

A partir da apresentação do Plano pelo governo e a exaustiva exposição de motivos, todos baseados na pesquisa científica, identificou-se o envolvimento do setor produtivo e de sua representação. De acordo com as entrevistas, um fator determinante foi a oportunidade vislumbrada por parte dos médios produtores rurais de captar crédito com taxas de juros menores, uma vantagem econômica oferecida pelo Programa ABC em relação as demais linhas de crédito para este público, e com isto melhorar a competitividade do setor. Diante da exposição das tecnológicas preconizadas pela política, os depoimentos apontaram ter havido também uma mudança na percepção dos representantes da agricultura patronal em relação a uma “situação de risco”, decorrente da intensificação de eventos extremos e de tragédias climáticas. Mesmo tendo uma dimensão econômica destacada no processo, a dimensão ambiental da sustentabilidade passa a ser incorporada, à medida que as práticas agrícolas financiadas pelo Programa ABC são práticas voltadas para uma agricultura mais sustentável, dentro do segmento da agricultura patronal. Este processo foi capitaneado pela CNA, em articulação com o governo.

Hoje a CNA é uma das principais apoiadoras do plano [...] hoje você tem um grupo da pecuária sustentável que só fala em sequestro de carbono (3-GOV. ABC).

Na análise da formulação da Política Nacional de ATER, assim como no processo de formação de agenda desta política, foi identificado uma significativa diferenciação em relação ao Plano ABC. Por se configurar uma demanda interna da sociedade, atrelada ao movimento de fortalecimento da agricultura familiar, a formulação da Pnater contou com expressiva mobilização social e participação democrática, conforme evidenciado nos relatos e nos documentos oficiais da política. Neste sentido, esta pesquisa inferiu que a participação social e democrática em torno da política foi intensa em todo o processo de formulação da política.

Ao entender que a ação coletiva de mobilização e reivindicação de políticas públicas se baseia na organização social, e esta organização social interfere diretamente no processo de formulação de políticas públicas como discutido por Torres (2004), no que diz respeito à participação democrática da sociedade civil organizada, esta investigação trouxe à tona uma situação de ausência do Estado. A mobilização derivada da organização social em torno das questões agrícolas foi identificada como resultado da ausência do Estado na solução dos problemas de uma classe social do campo até então esquecida e sem acesso às políticas

públicas. A esta ausência do Estado brasileiro, dentro de um contexto consolidação da democracia, pode ser atribuído o surgimento de um forte aparato de organizações que mobilizaram recursos humanos, financeiros e técnicos em favor do fortalecimento da agricultura familiar (Grisa & Schneider, 2014).

Para um melhor entendimento do processo de formulação da Pnater, no que diz respeito às variáveis que foram propostas nesta pesquisa, entendeu-se necessário fazer um breve resgate histórico da política, se valendo mais uma vez das contribuições do neoinstitucionalismo, que enfatiza as instituições como processos temporais (Thelen, 2003). Cabe ressaltar que não foi objeto desta pesquisa um resgate histórico detalhado, tão pouco uma revisão das reflexões acerca dos conceitos de ATER. Algumas considerações sobre o que seria a política já foram introduzidas nesta análise de dados, porém, situar alguns fatos considerados mais importantes para melhor entender o processo de formulação da Pnater, ou da sua recente “reformulação” se faz necessário.

A assistência técnica e extensão rural no Brasil foi uma das políticas agrícolas mais antigas a serem implementadas no Brasil, anterior ao crédito rural. Existem registros da existência de institutos imperiais de agricultura que possuíam atribuições de pesquisa e ensino agropecuário desde a década de 1860 (Mueller, 2010). No início do século XX, algumas ações sugerem o início de uma política de ATER, tais como a criação de Fazendas Experimentais que se destinavam ao ensino prático da agricultura. De forma institucionalizada, a primeira ação de ATER no Brasil foi a Semana do Fazendeiro, promovida pela primeira vez em 1929, pela atual Universidade Federal de Viçosa, e realizada até hoje. A criação das Missões Rurais de Educação, em 1949, sob a orientação da Igreja Católica e do Serviço Social pode ser considerado o marco inicial da mobilização social em torno dos assuntos agrários no Brasil.

A institucionalização efetiva do serviço de ATER no Brasil se deu a partir da década de 1950, com a criação de Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR). A primeira foi criada em Minas Gerais, e posteriormente se espalhou pelo país, com incentivos da Associação Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA). O modelo de ação das ACAR foi inspirado no modelo norte-americano, onde a ATER está associada ao crédito rural (Peixoto, 2008). Estas associações são consideradas o embrião do sistema público de ATER brasileiro, com financiamento do orçamento da União. Este sistema foi estatizado com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) em 1975, que passou a apoiar financeiramente as instituições estaduais de ATER.

A estruturação deste sistema de ATER ajudou a promover no Brasil o modelo de modernização da agricultura conhecido como “Revolução Verde”, caracterizado pela

mecanização e o uso intensivo de insumos. Apesar de muito criticado por acadêmicos e técnicos, este modelo persiste até hoje, tendo apresentado impactos positivos e negativos para a agricultura brasileira. Com a redemocratização do país, os serviços de ATER passaram a fazer parte da política agrícola prevista na Constituição de 1988 (Pettan, 2010). Em 1990, o governo, sob a égide do ideário neoliberal, extinguiu a Embrater, desencadeando uma total desorganização do sistema oficial de ATER.

Naquela coisa do governo Collor do estado mínimo em que várias empresas foram extintas, a Embrater ela foi extinta, e a Embrater ela tinha esta responsabilidade enquanto empresa brasileira de dar suporte as empresas estaduais de assistência técnica (10-GOV.ATER).

A ausência do Estado, já apontada nesta pesquisa se refere exatamente a este desmantelamento do sistema nacional de ATER ocorrido a partir da década de 1990, que trouxe consigo uma intensificação da mobilização dos movimentos sociais de luta pela terra em torno das demandas de políticas públicas para o público de agricultores familiares. A legitimação destas demandas e a sua ascensão ao status de agenda governamental fez surgir uma gama de políticas públicas sob o amparo do PRONAF, programa que envolve uma série de políticas para a agricultura familiar, entre elas a “nova” Pnater. Este programa ganha impulso a partir da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1998, quando este assume todas as atribuições afetas à agricultura familiar.

É no contexto da criação do PRONAF que os debates públicos em favor da reconstrução dos serviços de ATER no Brasil se fortalecem e assume a centralidade da pauta reivindicatória dos movimentos sociais, desde os primeiros eventos do Grito da Terra Brasil (GTB). O GTB é uma mobilização promovida pela CONTAG e considerada o principal evento da agenda do movimento sindical do campo, que reúne milhares de agricultores familiares e trabalhadores rurais na esplanada dos ministérios, em Brasília, anualmente, desde 1995. A partir da consolidação desta demanda de reconstrução dos serviços de ATER que esta pesquisa analisou a participação dos atores envolvidos no processo de construção da nova Pnater.

Dai que surgiu uma política bastante ampla que engloba de fato bastante variáveis, bastante componentes e que tem uma aceitação muito grande por parte da academia, por parte dos movimentos sociais porque veio de fato atender um anseio de uma assistência técnica mais integral, mais holística, permanente, sustentável, tanto do ponto de vista econômico, como ambiental (7-GOV. ATER).

Esta demanda por uma ATER pública, gratuita, de qualidade, que atendesse aos agricultores familiares em toda a sua diversidade, foi considerada estratégica para o fortalecimento da agricultura familiar, e apontada como o caminho de acesso do agricultor

familiar às políticas públicas do PRONAF. O arranjo institucional construído para a gestão do deste programa contou com uma significativa participação dos profissionais de ATER. Um exemplo disso é a aplicação de crédito rural, principal ferramenta do PRONAF, cuja ampliação do volume disponibilizado exigiu uma melhor qualificação na elaboração de projetos técnicos para captação de recursos, tarefa designada aos extensionistas. Segundo Neves (2005) o desenvolvimento social e econômico da agricultura familiar depende do apoio sistemático da assistência técnica.

É uma nova ATER, uma ATER diferenciada e já contemporânea que trás novos elementos de sustentabilidade ambiental, de agroecologia, de trabalho com o agricultor familiar e voltado às vezes para médios e grandes agricultores (4-GOV. ATER)

O documento oficial da Pnater (MDA, 2004) informa que a política foi construída de forma participativa. No Brasil, desde o período da redemocratização, fomentar a participação social dos diferentes atores tornou-se o paradigma da construção de políticas públicas, tendo se constituído em princípio político-administrativo (Milani, 2008). A articulação entre as diversas esferas do governo federal, ouvindo os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com esta questão, caracterizou o processo de construção da Pnater. Esta evidência documental também foi encontrada na pesquisa de campo, tendo sido colhidos diversos depoimentos que comprovaram esta construção participativa.

Começamos a ouvir os setores organizados, tanto de produtores como de organizações de assistência técnica, a própria Embrater foi ouvida, e também as universidades, e com isso elaboramos um documento base e submetemos este documento a análise nacional, consulta pública nacional. E então fizemos cinco seminários regionais e encerramos com um seminário nacional, e ali naquele seminário se construiu a política nacional de assistência técnica e extensão rural, que depois em 2009 o Congresso Nacional institucionalizou esta política na lei sancionada em janeiro de 2010, que é a lei 12188 (13-SOC.ATER).

Um fato marcante que evidencia o grau de participação democrática no processo de construção da Pnater foi a mobilização de diversas entidades lideradas pela CONTAG e a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) que culminou na realização de um *workshop* no ano de 1997, em Brasília. O documento final deste evento serviu de base para uma proposta de política nacional de ATER para a agricultura familiar, encaminhada pela Câmara Técnica de ATER, recém-instituída dentro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Esta proposta veio a ser formalizada por meio da Resolução nº 26, de 28 de novembro de 2001, do CNDRS,

hoje sob a sigla de CONDRAF, mas ainda com a mesma denominação.

A discussão participativa neste seminário, já trazendo toda uma avaliação e toda uma discussão com a sociedade foi fundamental para construir a nova política. Ela é bem atual e ainda responde pelos problemas e desafios atuais (4-GOV.ATER).

As entidades estaduais de ATER, representadas pela Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), sempre estiveram presentes no processo de formulação da Pnater, assumindo o papel de protagonista na construção desta política. A partir da instituição da Câmara Técnica de ATER dentro do CNDRS, as entidades não governamentais prestadoras dos serviços de ATER, que até então prestavam serviços de ATER com o apoio exclusivo de organizações internacionais, passaram a fazer parte da formulação da política pública, e a captar recursos públicos para a consecução de suas atividades de ATER no meio rural.

A participação de organizações não governamentais (ONG's) prestadoras de serviços de ATER na formulação da Pnater deu ao processo um caráter ainda mais participativo, uma vez que ampliou a contribuição da sociedade civil organizada para além das contribuições dos movimentos sociais e sindicais do campo. Um relatório, apresentado em 2003, fruto de um projeto de cooperação entre MDA e FAO, constatou a existência de uma rede de ATER plural e diversificada no Brasil (Neuman & Froelich, 2004).

Esta constatação, foi importante para que a Secretaria de Agricultura Familiar do MDA, em 2007, em reconhecimento da importância destas entidades no processo de formulação da Pnater, criasse as Redes Temáticas de ATER, com o objetivo de organizar sistematicamente conhecimentos e articular por meio de fóruns a construção e a articulação de políticas públicas. Atualmente são 15 Redes Temáticas, entre elas: agroecologia, agroindústria, ATER para mulheres, ATER indígena, ATER e pesquisa, biodiesel, comercialização, diversificação na agricultura familiar fumicultora, financiamento e proteção da produção, formação de agentes de ATER, leite, metodologias participativas de ATER, orgânicos, plantas medicinais e fitoterápicas, e turismo rural.

Este conjunto de temas abordados pela Pnater e devidamente representados por seus interlocutores da sociedade civil dão a medida do alto grau de participação democrática na formulação da Pnater, ratificado nesta pesquisa.

4.5.2 Representatividade na formulação da Pnater e do Plano ABC

A análise a partir da dimensão de representatividade social, política e institucional presente na formulação do Plano ABC está baseada na organização da agricultura patronal dentro do governo, do setor produtivo e da sociedade civil organizada. A representação institucional deste segmento no governo está centralizada no MAPA, cuja missão é promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. Responsável pela gestão de políticas públicas de estímulo ao agronegócio, dentre elas o Plano ABC, o MAPA é um dos mais antigos do governo federal e faz parte da área econômica do governo. A sua estrutura organizacional é composta pelos órgãos de assistência direta à Ministra, por diversas secretarias, por unidades descentralizadas em todos os Estados da Federação, órgãos colegiados e empresas vinculadas onde se destacam a Embrapa e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

O destaque, principalmente para a atuação decisiva da Embrapa na formulação do Plano, se dá devida a importância estratégica da pesquisa e do desenvolvimento de técnicas agropecuárias sustentáveis na construção do Plano ABC, que atualmente está sob a Coordenação do Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade (DEPROS) da Secretaria do Produtor Rural e Cooperativismo (SPR/MAPA). Esta política tem metas específicas que buscam expandir a adoção ou uso de tecnologias para mitigar emissões de GEE, além de promover a retenção ou remoção de CO² na biomassa e no solo. A Embrapa, como empresa detentora destas tecnologias, foi decisiva na formulação e na definição das principais ações do Plano ABC, e tem sido estratégica para o alcance das metas estabelecidas, sendo considerada um ator chave na execução da política.

Dentro do setor produtivo, os atores que compõem esta rede do agronegócio fazem parte de um sistema coeso e unificado de representação, centralizado na Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), fato que pode ser identificado como sinal de força e união do segmento da agricultura patronal, principalmente na relação com o governo e no encaminhamento de demandas e propostas de políticas públicas. Este sistema funciona a partir de sindicatos no âmbito dos municípios, ligados às federações estaduais, que por sua vez está ligada a CNA. Esta Confederação atua na defesa dos interesses de produtores rurais brasileiros junto ao governo federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do judiciário. Sua estrutura conta ainda com o Serviço de Formação Profissional Rural e Promoção Social (SENAR) e o Instituto CNA, uma associação civil sem fins lucrativos que desenvolve estudos e pesquisas sociais do agronegócio.

Dentro do seu escopo de ação, a CNA apesar de estar muito mais ligada ao agronegócio não discrimina o segmento da agricultura familiar. É comum na maioria dos municípios do país a filiação de agricultores familiares aos sindicatos da CNA, e estes são devidamente assistidos nas suas demandas. A proximidade e até mesmo os relacionamentos em nível local favorecem esta representatividade, apesar da existência dos sindicatos dos trabalhadores rurais, com grande capilaridade no Brasil.

Formalmente a representatividade do setor agrícola é a CNA, mas os agricultores familiares não reconhecem isso e na verdade quem os representa é a CONTAG. Então na prática a CNA se diz representante de todos os agricultores, mas os agricultores familiares quando precisam de uma representatividade em Brasília não procuram a CNA, procuram a CONTAG (9-LEG. ABC).

No que diz respeito à sociedade civil organizada da agricultura patronal, o que se observa é uma grande quantidade de entidades representativas de classes, segmentadas na sua maioria por cadeias produtivas. Algumas delas fazem parte do GT do Plano ABC, a exemplo da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF) e da Associação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP). Este modelo é replicado na representação política do segmento, dentro do Congresso Nacional. Existe uma quantidade enorme de Frentes Parlamentares de quase todos os assuntos possíveis, ligados às cadeias produtivas diversas tais como cafeicultura, pecuária de leite, fruticultura, entre outras.

Ainda não foi criada uma associação da agricultura de baixo carbono, tão pouco existe uma Frente Parlamentar com este tema. As dificuldades de implementação e a falta de dados consolidados quanto ao número de propriedades ABC, justificáveis até certo ponto, diante do pouco tempo de existência desta política, são as possíveis causas desta ausência de representatividade específica. O que se verifica nos dados disponíveis é que a adesão ao Plano ABC por parte dos produtores ainda é incipiente e dispersa no território nacional, o que dificulta a organização deste segmento nestes moldes. Aqueles que aderiram ao Plano ABC, de certa forma já se sentem representados dentro de suas associações e cooperativas, que atuam em cada uma das cadeias produtivas.

Em relação à Pnater, a análise da dimensão de representatividade do segmento da agricultura familiar, identificou uma pluralidade de representação que espelha a participação democrática ocorrida na construção da política.

Em âmbito governamental, a agricultura familiar tem como seu principal interlocutor o Ministério do Desenvolvimento Agrário. A criação deste órgão é recente na história da Administração Pública Federal, conforme já contextualizado nesta pesquisa. As circunstâncias políticas que levaram à sua criação estão ligadas à necessidade de legitimar, como políticas

públicas de Estado, as questões agrárias e fundiárias, além de responder às demandas da sociedade e dos movimentos sociais por políticas de reforma agrária e desenvolvimento rural sustentável, tendo a agricultura familiar como prioridade.

O MDA tem, entre suas competências, o fortalecimento da agricultura familiar visando à promoção do desenvolvimento sustentável, implementar a política nacional de reforma agrária, executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma autarquia vinculada ao MDA, e realizar o ordenamento fundiário, principalmente de áreas da Amazônia e de terras ocupadas por comunidades tradicionais quilombolas.

O MDA está muito bem estabelecido [...] tem seu público estabelecido da agricultura familiar (1-GOV.ATER).

Sendo a agricultura familiar composta por um universo diversificado de públicos, e por ter além do cunho econômico, um componente social muito forte, outros órgãos da administração direta têm atribuições e políticas que afetam diretamente os agricultores familiares. O Ministério do Desenvolvimento Social é um deles, que desenvolve políticas para a agricultura familiar, entre elas o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SENASA) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Outros ministérios da área social têm políticas voltadas para a agricultura familiar, como Ministério da Educação (MEC) com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que prevê a utilização de 30% dos recursos da merenda escolar pública para aquisições diretas da agricultura familiar organizada em associações e cooperativas.

Esta pluralidade de representação institucional do segmento da agricultura familiar se expande para a representação política e social, expansão evidenciada na existência de um grande número de entidades que empunham a bandeira de interlocutores deste público. Entre essas entidades se destacam a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), herdeira do sindicalismo rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Esta pesquisa de campo identificou a condição plural da representatividade da agricultura familiar em comparação com o segmento da agricultura patronal:

A representatividade da agricultura familiar, ela no meu ponto de vista é mais plural do que a da agricultura não familiar. A não familiar ela tem uma representatividade que não é plural, é uma federação e um segmento. Na agricultura familiar já existem mais movimentos (8-LEG. ATER).

Ainda que pesem as divergências entre os movimentos representativos da agricultura familiar e a disputa por uma base social, os entrevistados nesta pesquisa apontam que esta pluralidade de representação influiu positivamente no comprometimento por parte dos atores envolvidos na formulação da Pnater, devido ao caráter participativo que esta formulação assumiu.

A representação do setor produtivo da agricultura familiar se difere da representatividade do setor produtivo patronal. A pesquisa documental identificou que ao invés de grandes associações e cooperativas de cadeias produtivas, nota-se a existência pulverizada de pequenas associações locais, que abrangem a diversidade da produção agrícola familiar, e são normalmente organizadas por temas. Estas associações, em algumas vezes estão ligadas às redes temáticas como as de ATER, ou às cooperativas de comercialização com vistas a novas oportunidades de mercado via ação conjunta.

Esta pulverização pode ser compreendida como fator de baixo nível de organização, como destaca a literatura acadêmica sobre o tema. Bauinain (2006) classificou como baixo o nível de organização na agricultura familiar, na qual predominam ações individuais. Segundo o autor, o grau de organização e participação de agricultores familiares em organizações sociais como cooperativas e associações de produtores, tem impacto direto sobre a capacidade de adoção de novas práticas mais eficientes no uso dos recursos (Bauinain, 2006). Neste sentido, destaca-se o papel fundamental das entidades de ATER na promoção do associativismo e cooperativismo na agricultura familiar, sendo que sua ausência, desarticulação ou a insuficiência na prestação dos serviços de ATER, pode ser apontada também como uma das causas deste baixo nível de organização neste segmento.

A representação da agricultura familiar no âmbito político também ainda é muito baixa. Poucos são os representantes deste segmento de agricultores ocupando as cadeiras do Congresso Nacional. Esta configuração de baixa representação pode ser atestada ao se verificar que são poucas e recentes as Frentes Parlamentares que se dedicam a temas ligados à agricultura familiar e a reforma agrária.

Hoje nós temos a frente parlamentar da agricultura familiar que é importante. Nós temos a frente parlamentar de assistência técnica e extensão rural que é também importante. Tem uma frente parlamentar de agroecologia que é um espaço importante (8-LEG. ATER).

Esta falta de representação, em alguns momentos, pode ser um complicador no encaminhamento e na aprovação de propostas e projetos em favor da agricultura familiar, principalmente aqueles ligados a uma revisão da legislação com base nas especificidades da pequena produção, além da desoneração tributária para este segmento produtivo. A necessidade de o setor ter maior e melhor representatividade democrática no ambiente político administrativo foi destacada pelos entrevistados, e já se encontra registrada na análise de percepção da sustentabilidade política por parte dos atores envolvidos na política.

4.5.3 *Análise da construção dos objetivos da Pnater e do Plano ABC*

Ao analisar a construção dos objetivos do Plano ABC, esta pesquisa identificou, tanto nos documentos da política quanto nas falas dos respondentes, que os mesmos foram determinados com base na pesquisa agropecuária, por meio da Embrapa. Esta foi uma construção considerada segundo esta pesquisa, como sendo do tipo *top down*, uma vez que a identificação dos problemas partiu das estruturas governamentais envolvidas com as mudanças climáticas e se consolidaram em um plano setorial para a agricultura, dentro da PNMC. Esta metodologia foi identificada na construção das políticas relacionadas às das mudanças climáticas, nas quais os planos setoriais representam uma oportunidade para definir ações concretas de adaptação e mitigação. A própria OCDE (2011) teria incumbido às agências governamentais de aplicar uma lente climática na formulação destes planos e construir intervenções proativas tipo *top-down* ao nível do setor.

O tópico inicial desta análise de dados descreveu os objetivos do Plano ABC, que trata da redução das emissões de GEE na agricultura, conforme preconizado na PNMC, melhorando a eficiência no uso de recursos naturais, aumentando a resiliência dos sistemas produtivos e de comunidades rurais e possibilitar a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. Dentre os objetivos específicos da política, se destaca o fomento à adoção de Sistemas de Produção Sustentáveis (SPS) que assegurem a redução das emissões de GEE e elevem simultaneamente a renda dos produtores, sobretudo com a expansão de tecnologias identificadas como capazes de promover uma mudança nas propriedades rurais e também na concepção de agricultura do produtor rural. Muitas destas tecnologias já existiam no país, porém eram adotadas de forma incipiente e com baixa adesão entre os empreendimentos agrícolas, principalmente nas regiões de fronteira agrícola do Centro-Oeste e no Norte-Nordeste.

E então o objetivo principal do plano ABC era levar sistemas sustentáveis de produção para propriedade, uma visão diferente para o produtor rural (2-GOV. ABC).

Os programas estruturados para atingir os objetivos do Plano ABC também já foram descritos na caracterização do objeto desta pesquisa. As metas que foram estabelecidas para estes programas demonstram a influência da pesquisa agropecuária no processo de construção da política e estão descritas conforme tabela abaixo.

Tabela 4. Processo Tecnológico, compromisso nacional relativo (aumento da área de adoção ou uso) e potencial de mitigação por redução de emissão de GEE (milhões de Mg CO₂ eq).

Processo Tecnológico	Compromisso (aumento de área/uso)	Potencial de Mitigação (milhões Mg CO ₂ eq)
Recuperação de Pastagens Degradadas	15,0 milhões ha	83 a 104
Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	4,0 milhões ha	18 a 22
Sistema Plantio Direto	8,0 milhões ha	16 a 20
Fixação Biológica de Nitrogênio	5,5 milhões ha	10
Florestas Plantadas	3,0 milhões ha	-
Tratamento de Dejetos Animais	4,4 milhões m ³	6,9
Total	-	133,9 a 162,9

Fonte: Brasil, (2012, p. 22).

O fato de a construção dos objetivos desta política ter sido determinada exclusivamente pela pesquisa agropecuária suscitou a necessidade de buscar o envolvimento da representação do setor produtivo e da sociedade civil organizada em torno destes objetivos, mesmo que *a posteriori*, para que as ações propostas pudessem ser implementadas. Este processo de convencimento se valeu da argumentação técnico-científica para minimizar os conflitos e os embates em relação à política e aos seus objetivos.

Ao analisar o padrão de relação entre os atores envolvidos neste processo ficou evidenciada a existência de uma série de demandas ambientais e sociais enquadradas de forma diferente por diferentes grupos de interesse, onde prevaleceu certa falta de informação e desconhecimento sobre a eficiência das práticas a serem implementadas para alcançar o objetivo de reduzir emissões de GEE. A presença de uma forte discussão paralela a respeito da importância dada ao financiamento das atividades, como sendo a base da política, ficou caracterizada na pesquisa, bem como a preocupação dos formuladores da política quanto ao acesso dos produtores aos recursos necessários para implementar um novo modelo de produção, sem prejuízo de sua renda.

O fato de o Programa ABC ter sido a primeira ferramenta da política teria levado ao entendimento de que o Plano ABC se resumia apenas a uma linha de crédito específica para a agricultura ABC, com taxas de juros reduzidas e um tanto atraentes ao público da agricultura

patronal. Este entendimento esteve presente em muitos depoimentos desta pesquisa.

Esta política é extremamente complexa, isso envolve uma série de questões não só de acesso a crédito... isso é muito falado... não adianta dar crédito ao produtor como principal instrumento. E então como é que a gente quer fazer uma agricultura sustentável com políticas insustentáveis para assessorá-las ou dar suporte (16-SOC. ABC).

Concomitante ao lançamento do Programa ABC foi iniciada a fase de divulgação e de descentralização da política, com a explanação por parte da pesquisa agropecuária dos benefícios das tecnologias propostas pelo Plano ABC. O entendimento por parte dos representantes do setor produtivo de que seria possível conciliar eficiência na produção e o consequente aumento da renda com a diminuição do impacto ambiental, e que ainda esta mudança seria financiada a juros subsidiados pelo governo federal, foram determinantes para que as agendas fossem unificadas em torno do Plano ABC.

Não havia nessa proposta nada que criasse animosidade [...] estávamos falando em aumento de produção, nós estávamos falando em redução de emissão, estávamos falando em boas práticas agrícolas...tem que ser muito criativo para você desconstruir uma coisa boa (3-GOV. ABC).

O embate que houve, de forma isolada, foi de ambição em relação às metas. Enquanto os atores ligados aos movimentos ambientalistas questionavam a possibilidade de se ter metas mais ousadas, com resultados ambientalmente mais impactantes, o setor produtivo questionava a dificuldade técnica operacional e a viabilidade econômica da implantação destas metas. Segundo relatos dos entrevistados, houve momentos de discussões acaloradas nas reuniões de apresentação do Plano, mas que foram contornados por meio da comprovação científica dos processos, o que tornou o ambiente mais claro e tranquilo. Hoje, os atores envolvidos na formulação da política afirmam que existe uma adesão voluntária à política, seja por parte do setor produtivo ou das entidades ligadas à temática ambiental de mudanças climáticas.

Esta adesão se justifica, segundo destacado por alguns entrevistados, pela compreensão destes atores em relação à oportunidade da política de gerar externalidades positivas. A busca pela redução da emissão de GEE, por meio da implementação de novas tecnologias pode gerar outros benefícios, como o aumento de eficiência da produtividade, o que implica em ganhos de renda e com isto uma melhoria da qualidade de vida dos produtores. Esta possibilidade foi identificada como um “sistema ganha-ganha” (6-GOV. ABC), fazendo com que os interesses em torno da política assumissem uma condição de convergência, e o relacionamento entre os atores muito mais de cooperação do que de conflito.

Em relação à análise da construção dos objetivos da Pnater, ficou identificado nesta pesquisa que o processo participativo da formulação desta política promoveu uma ampla discussão em torno de todas as suas diretrizes, princípios, e objetivos, cuja descrição se encontra no capítulo de caracterização desta política.

A análise destes objetivos mostrou que eles foram estabelecidos a partir de diretrizes que estão apoiadas nos parâmetros atuais para a sustentabilidade na agricultura, segundo o entendimento dos formuladores. O desenvolvimento sustentável supõe o estabelecimento de estilos de agricultura igualmente sustentáveis, o que indica a necessidade de resgate e construção de conhecimentos sobre distintos agroecossistemas e variedades de sistemas culturais e condições socioeconômicas. Isto implica em que a ATER, como um dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento rural, adote uma missão, objetivos, estratégias, metodologias e práticas compatíveis com os requisitos deste novo processo. Este novo processo reconhece a pluralidade, as diferenças regionais, a diversidade socioeconômica e ambiental existente no meio rural e nos diferentes territórios, abrindo espaço para experiências de caráter bastante variado, mas que sejam guiadas pelos princípios e diretrizes da sustentabilidade.

A investigação documental e de campo desta pesquisa mostrou que o caminho de construção dos objetivos da Pnater foi de amplo debate. Esta construção contou com significativa contribuição teórico-metodológica das entidades públicas prestadoras de ATER, as EMATER, cujas metodologias já aplicadas foram incorporadas ao documento base da Pnater. Este fato gerou descontentamento por parte dos representantes dos movimentos sociais do campo, uma vez que estes consideravam a atuação das EMATER como conservadora e ainda atrelada ao difusionismo e ao modelo agrícola da “Revolução Verde” que se buscava superar. Segundo os depoimentos, eram esperadas, por parte dos movimentos sociais, maiores contribuições das organizações não governamentais prestadoras de ATER, com a incorporação de inovações técnicas e metodológicas, principalmente aquelas relacionadas à agroecologia.

Esta configuração ainda figura na lista dos descontentamentos por parte do movimento social e sindical do campo, e foi identificado nas entrevistas desta pesquisa. A importância da atuação das entidades não governamentais prestadoras de ATER foi destacada na pesquisa, principalmente por estas entidades terem uma especificação e recorte de público que contempla as dimensões de gênero, geração, raça e etnia, alcançando toda a diversidade do público da agricultura familiar. Por outro lado, os serviços prestados pela EMATER têm sido bastante questionados, tanto em qualidade como em quantidade de oferta de serviços.

É claro que eu não estou colocando a sociedade contra o serviço oficial de ATER. O que eu quero dizer é que tem espaço suficiente para todas as entidades. Inclusive nem todas as Emater, e nem todas as instituições civis estão dando conta de ofertar serviço para quem precisa (12-SOC. ATER).

Além dos questionamentos, são reconhecidas também pelos respondentes as dificuldades que as empresas estatais de ATER enfrentam, principalmente em momentos de crise econômica e política, considerando o contexto de endividamento dos Estados brasileiros e as suas limitações legais de responsabilidade fiscal. Este contexto prejudica a contratação de novos servidores públicos e a consequente renovação do quadro de extensionistas, além da necessária incorporação novas capacidades e de percepções a cerca das dimensões de sustentabilidade compatíveis com novos modelos de agricultura sustentável. Este é um dos principais argumentos constantes nas avaliações quanto ao desempenho das Emater por parte dos movimentos sociais.

E aí você vai esbarrar nestas questões, de recursos, de concurso público, contratação de pessoal. você vai esbarrar nestas dificuldades que as empresas de assistência técnica têm no país inteiro. Estas empresas vão se cristalizando, elas não são muito flexíveis (10-GOVEST. ATER).

Em que pese à força do sistema público de ATER representado pela Asbraer, na construção dos objetivos da Pnater, esta pesquisa destaca que esta construção, coordenada pelo MDA, se deu com base em um amplo processo de consulta e discussão junto às entidades de representação dos agricultores, aos movimentos social e sindical e às prestadoras dos serviços de ATER, governamentais e não governamentais, tendo sido frutífero o debate em torno do tema e direcionado para o consenso.

O consenso é a necessidade da ATER, enquanto uma qualificação para a política pública, ou seja, ela que vai permitir que o agricultor tome o crédito de uma maneira consciente e de qualidade, realmente o que ele precise (4-GOV. ATER).

A condução deste processo por parte do governo na busca por minimizar conflitos e alcançar o consenso, foi capaz de atribuir legitimidade à política perante os atores envolvidos no processo de construção da política, ofuscando as reações contrárias e com isso, possibilitando a consolidação dos princípios, diretrizes e objetivos da política.

4.5.4 Análise do processo de descentralização da Pnater e do Plano ABC

Conforme já abordado nesta pesquisa, o processo de formulação do Plano ABC teve a participação do governo como componente principal, não se identificando a participação das instâncias subnacionais neste processo, o que configurou uma formulação centralizada de

política pública. Somente na sua implementação foi que ocorreu a descentralização da execução do Plano para o nível estadual, momento em que se identificou a existência de desconfiças por parte de alguns atores da sociedade civil e de governo.

Segundo os entrevistados, a desconfiça em torno do Plano ABC em nível estadual se deu muito mais por desconhecimento do que por críticas quanto à oportunidade e a viabilidade da política: “não [houve] conflito, existiam dúvidas e restrições por falta de conhecimento” (2-GOV. ABC).

A centralização inicial do processo de formulação da política, aliada ao desconhecimento e até mesmo a existência de ruídos de comunicação no momento da descentralização da política, foi identificada pelos entrevistados como fator prejudicial ao comprometimento dos atores nas esferas estaduais. Em relação ao governo de Minas Gerais, o comprometimento institucional do governo estadual foi criticado nas entrevistas, no sentido de que a participação estadual esteve, até então, restrita ao nível técnico das instituições governamentais estaduais.

Esta participação restrita ao nível técnico, na visão dos entrevistados, torna quase invisível as posições de conflito que podem existir no relacionamento dos atores envolvidos na construção da política. Considerando a descentralização de políticas públicas um processo, sobretudo político e não meramente técnico-administrativo, esperava-se por parte das instituições estaduais integrantes do Grupo Gestor Estadual, que houvesse um maior envolvimento destas instâncias também no processo decisório sobre a formulação das políticas públicas, o que segundo os depoimentos, não ocorreu.

Apesar da mudança de administração recente na última eleição, o governo [estadual] ainda não assumiu o seu papel dentro desse processo. Está muito no âmbito do discurso e pouco na prática. Quem participa hoje do grupo gestor pelo governo são técnicos de secretarias e órgãos ligados as secretarias, que não têm absoluto poder de decisão. Nesse ambiente o grau de conflito é baixo, se você fala ‘A’ e o cara falar não posso te responder se vai ser ‘A’ ou se vai ser ‘B’, então não gera possibilidade de conflito (16-SOCEST. ABC).

O comprometimento institucional das instâncias subnacionais, à luz da abordagem do neoinstitucionalismo de descentralização de políticas públicas, está atrelado a variáveis “tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a engenharia operacional de cada política” (Arretche, 2000, p. 112). No caso do Plano ABC, no momento da sua descentralização do governo federal para o estado de Minas Gerais, foi identificado que este comprometimento pode ter sido prejudicado também pelo processo de alternância política e pelos entraves burocráticos decorrentes desta alternância. Estas dificuldades foram identificadas na pesquisa como sendo um entrave na implementação da política. Como

exemplo foi citado na pesquisa que o atraso no processo de formulação e publicação da Lei que regulamenta o Plano ABC no estado, e a falta de legislação estadual específica gerou dificuldades operacionais decorrentes da inexistência do amparo legal das ações.

A discussão da lei estadual começou a tramitar na assembleia mas mudou o grupo legislativo na última eleição e os processos tiveram que ser reiniciados por uma questão de regras da assembleia (16-SOCEST. ABC).

Arretche (1996) destaca o potencial da descentralização de políticas públicas como indutora de maior democratização, principalmente em países caracterizados por grandes disparidades inter-regionais, como é o caso do Brasil. Ao analisar o caráter democrático do processo decisório, a autora afirma que “o mesmo depende mais da natureza das instituições encarregadas das decisões que do âmbito no qual estas decisões são tomadas” (Arretche, 1996, p. 21). Neste contexto, esta pesquisa apontou que a configuração do processo de formulação do Plano ABC, caracterizado como centralizado e *top-down*, prejudicou um maior envolvimento nas decisões por parte dos atores estaduais responsáveis pelo desenvolvimento estadual da política. O envolvimento no processo decisório da política se destaca como ponto importante da dimensão política da sustentabilidade, e muitas vezes se torna um entrave de governança da política pública.

No processo de descentralização da Pnater observou-se uma situação bem diversa em relação ao Plano ABC. O envolvimento das instâncias estaduais se deu desde o início dos debates para a construção de uma nova política de ATER. O ressurgimento da ATER na agenda governamental, já caracterizado nesta pesquisa, trouxe consigo a necessidade de recomposição do sistema público de ATER. As empresas estaduais de ATER, as Emater, foram sendo sucateadas sem os investimentos do governo federal, algumas delas até deixaram de existir após extinção da Embrater.

O governo extinguiu a Embrater lá atrás e manteve a Embrapa, e então a pergunta que se faz é a seguinte, a Embrapa produz a tecnologia e quem é que leva para o produtor? (1-GOV. ATER).

Por sua vez, as entidades não governamentais prestadoras de ATER que já atuavam nos diversos estados do país, também buscavam acessar recursos públicos para a consecução de suas atividades. Se de um lado os movimentos sociais do campo incluíam em suas pautas reivindicatórias a retomada da ATER pública, de outro lado, as empresas e entidades prestadoras de ATER estavam ávidas por recursos. Essas instituições entenderam a descentralização como um instrumento capaz facilitar maior representatividade na formulação de decisões e equidade na alocação de recursos, aumentando a legitimidade e estabilidade

institucional.

Esta pesquisa identificou que a Pnater preconizou uma inovação institucional baseada na descentralização, que pressupõe o envolvimento dos atores locais nas decisões políticas e na operacionalização nos territórios dos serviços de ATER. Essa inovação segue a mesma direção de outras experiências de políticas no país, como as de saúde e seguridade social, porém adaptadas à complexidade e diversidade social que abrange o meio rural brasileiro. As políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, particularmente, a Pnater, representaram um marco na ampliação do espaço de decisões públicas no meio rural, incluindo novos atores no processo decisório da política. Esta inovação exige que essa política se caracterize pela flexibilidade e sensibilidade para adequar-se às diferentes estruturas social, cultural, econômica e política desses atores.

A descentralização da Pnater se valeu de uma extensa e capilar estrutura nacional dos serviços de ATER, que resistiu à extinção da Embrater e ao desmantelamento do sistema público de ATER na década de 1990. Hoje o sistema conta com escritórios locais espalhados pela maioria dos municípios do país, que representam uma extensa malha de articulação das políticas para o meio rural. Esta estrutura capilar das entidades públicas de ATER, somadas às centenas de entidades não governamentais prestadoras de ATER espalhadas pelo país, formam uma estrutura descentralizada de captação e encaminhamento das demandas dos agricultores familiares. A estrutura de representação destes agricultores, composta pelos movimentos sociais e sindicais captam estas demandas, fazendo chegar à agenda governamental. Este processo se constitui em um rico sistema de captação e encaminhamento das demandas, que respeita as prioridades e necessidades locais, mobiliza e fortalece o tecido social dos territórios.

Quadro 4. Análise da Formulação da Pnater e do Plano ABC

Dimensões analisadas no processo de formulação do Plano ABC e da Pnater			
Dimensões	Metodologia	Plano ABC	Pnater
Participação	Identificar o grau de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório das políticas.	Participação inicial apenas do Governo, com posterior abertura para entidades do setor produtivo e representativas de classes.	Participação dos movimentos sociais e das entidades representativas de classes desde o início.
Representatividade	Identificar a presença no governo, no setor produtivo e no Congresso Nacional das entidades representativas do público beneficiário	Centralizada na CNA e suas federações vinculadas, com forte presença no legislativo com inúmeras Frentes Parlamentares de cadeias produtivas.	Plural, distribuída entre várias entidades nacionais, com fraca participação no legislativo, em poucas Frentes Parlamentares Temáticas.
Construção dos objetivos	Identificar conflitos e/ou convergências no processo	Apoio técnico-científico para minimizar os conflitos.	Transversalidade dentro das demais políticas do PRONAF como principal fator de convergência.

Descentralização	Identificar o grau de comprometimento institucional e de adesão à política em nível estadual	Fraca aderência dos Estados devido ao baixo grau de participação no processo decisório.	Forte aderência dos Estados devido ao fortalecimento das entidades públicas estaduais de ATER.
-------------------------	--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação à análise da formulação das políticas Pnater e Plano ABC, o quadro acima sintetiza as conclusões aferidas nesta pesquisa. O que se pode concluir foi que as diferenças obedecem ao mesmo padrão das divergências apresentadas na formação da agenda das políticas. No que diz respeito à participação, o Plano ABC foi construído de cima para baixo enquanto a Pnater de baixo para cima. A representatividade da agricultura patronal se apresentou mais centralizada, e a agricultura familiar tem uma representatividade muito mais plural até mesmo pela diversidade de públicos que representa. A construção dos objetivos do Plano ABC se baseou em uma forte argumentação técnico-científica, enquanto os objetivos da Pnater foram construídos de forma transversal às demais políticas de apoio à agricultura familiar, buscando com isso promover o acesso a estas políticas. O processo de descentralização ainda está sendo construído no Plano ABC e ao passo que Pnater a aderência dos estados se deu desde a formação da agenda da política.

4.6 Análise da governança, recursos e estratégias utilizados na construção da Pnater e do Plano ABC

As análises da formulação das políticas Pnater e Plano ABC identificaram os atores que estiveram envolvidos neste processo. Ao analisar a estrutura de governança das políticas, esta pesquisa propôs identificar o padrão de relacionamento entre estes atores, além dos recursos e estratégias utilizados no processo de construção destas políticas.

As discussões apresentadas nos tópicos anteriores mostraram a diferença nos processos de construção das políticas Pnater e Plano ABC. Em relação ao Plano ABC, o fato de ter surgido como uma demanda de governo, apoiada em argumentos técnicos científicos, influenciou diretamente na estrutura de governança da política. A pesquisa documental aqui realizada apontou que estratégia de construção do Plano ABC pressupôs uma estrutura hierárquica a partir do nível nacional estratégico, até o Plano ABC Estadual.

Segundo a análise da governança do Plano ABC no âmbito do Observatório ABC, o arranjo institucional do Plano ABC apresenta um grande número de atores envolvidos, com baixo grau de hierarquia e pouca ou nenhuma definição de fluxo de comando. Relatórios dão conta de que esta estrutura, com um grande número de atores, de perfil heterogêneo, ao

mesmo tempo em que tornou o processo mais participativo e representativo, reduziu a agilidade do processo decisório. Esta configuração foi considerada pelos entrevistados também como um entrave à alocação de responsabilidades e a cobrança de resultados.

Foi um processo lento, porque tinha muita gente discutindo (3-GOV. ABC).

O modelo de governança do ABC não prevê o controle dos resultados (16-SOC. ABC).

A análise da estrutura de governança do Plano ABC mobiliza o tema da sustentabilidade institucional, já destacada nesta pesquisa. A sustentabilidade das instituições políticas democráticas depende diretamente da capacidade estatal de governar, ou seja, da governança. De acordo com Bandeira (2000), governança envolve, além da capacidade de governar, a forma como se exerce e quem participa do processo decisório. Nesta perspectiva, a estrutura de governança do Plano ABC está desenhada para que esta política seja capaz de integrar as ações de governo nas esferas federal e estadual.

Segundo os documentos do Plano ABC editados pelo MAPA, a estratégia de construção do Plano ABC apresentou a seguinte configuração:



Fonte: Brasil (2012, p.50).

O nível nacional estratégico é composto pelo CIM-GEx, pelo Comitê interministerial de mudança Global do Clima e seu Grupo Executivo, do qual fazem parte dezessete ministérios e a Casa Civil. A responsabilidade destes dois grupos é de coordenação, implementação, acompanhamento e avaliação do Plano e também da PNMC, o que envolve avaliar e deliberar em termos mais globais sobre o andamento do Plano ABC e todos os demais Planos setoriais da PNMC.

Em seu nível Nacional Tático está a Comissão Executiva Nacional, coordenada pelo MAPA e MDA, com a participação de representantes dos ministérios da Fazenda e Meio Ambiente, da Embrapa e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). A comissão é responsável pelo acompanhamento das iniciativas associadas ao Plano em todos os estados e pelo monitoramento de resultados mensuráveis de redução de emissões de GEE. Na ausência da Comissão Executiva, quem coordena, acompanha e monitora as ações do Plano é o GT do Plano ABC, coordenado pelo MAPA. O GT tem o objetivo de promover reuniões, elaborar projetos a serem submetidos aos Fundos financiadores, apoiar tecnicamente os acordos e convênios para fomento das ações, além de subsidiar decisões que envolvam outros ministérios interessados no Plano ABC.

No nível Operacional Estadual, a estratégia utilizada para articulação e condução do Plano em nível estadual foi a criação dos Grupos Gestores Estaduais (GGE), em cada um dos estados brasileiros. A responsabilidade pela coordenação dos grupos é da Secretaria de Agricultura no estado, em articulação com o MAPA. Os GGEs contam com a participação do MDA, da Secretaria de Meio Ambiente do estado, da Embrapa e Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPA), dos agentes financeiros e de demais entidades representativas da agricultura patronal ligadas ao tema. Estes GGEs hoje se encontram em estágios distintos de implantação e desenvolvimento.

Os recursos utilizados para a formulação do Plano ABC seguiram o mesmo modelo da formulação da política, ou seja, ações do governo instituídas para buscar o convencimento do setor produtivo e de sua representação quanto à oportunidade da política. A estratégia utilizada partiu do nível nacional estratégico para o nível operacional estadual. Nas discussões no nível nacional estratégico estabeleceu-se a elaboração do “Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”. Nesta elaboração participaram mais de cem pessoas, oriundas de mais de trinta instituições governamentais, não governamentais e da iniciativa privada, dedicadas, por mais de um ano e meio, a compor o texto e os compromissos da agropecuária para mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Brasil, 2012).

No período de quase dois anos foram realizadas mais de 30 (trinta) reuniões para tratar dos programas constantes do Plano, por meio de debates em plenária e pela utilização de redação participativa (em tempo real e/ou via correio eletrônico). Também foram convidados para as reuniões representantes de entidades do setor produtivo ligadas diretamente aos programas: Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Associação Nacional dos

Produtores e Importadores de Inoculantes (ANPII) e Itaipu Binacional. Esta estratégia de mobilização foi repassada aos estados, conforme ficou caracterizado nesta pesquisa.

Nós tivemos mais de cem entidades participando do processo de construção do plano ABC. O plano ABC definiu vamos dizer assim, as responsabilidades de cada setor. E então a Embrapa tem responsabilidade, o MCTI tem responsabilidades. O MMA tem responsabilidade dentro do programa. E então esta lógica, esta metodologia de construção do plano ABC que estamos levando para os estados também (2-GOV. ABC).

Seguindo esta metodologia, coube aos GGEs a função de realizar os Seminários de Sensibilização do Plano ABC em cada estado. Esta foi a principal estratégia utilizada para fomentar a adesão dos produtores à agricultura de baixo carbono. Como recurso preparatório destes seminários, foram realizadas oficinas de trabalho para a elaboração do Plano Estadual ABC. A realização destas oficinas contou com a utilização dos mais variados recursos e instrumentos, conforme a necessidade das ações propostas.

Dentre as ações propostas foram identificadas ações de capacitação de técnicos e produtores rurais, de transferência de tecnologia, de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de regularização fundiária e ambiental, além do detalhamento a respeito das linhas de crédito disponibilizadas pelo Programa ABC. Tais ações foram consideradas estratégicas pelos formuladores, para superar a fragilidade do Plano e incentivar a aderência dos produtores na substituição de práticas produtivas tradicionais para práticas ambientalmente sustentáveis, capazes de elevar o patamar de desenvolvimento e de sustentabilidade ambiental.

Uma ação forte do Plano foi a de divulgação e de transferência de tecnologia. Para tanto, o plano operativo determinou ações como a distribuição direcionada de cartilhas técnicas, a elaboração de vídeos, a realização de dias-de-campo, de palestras, oficinas, seminários, de eventos em Unidades de Referência Tecnológica (URTs) e/ou Unidades de Teste e Demonstração (UTDs), entre outras, conforme evidenciado nos documentos da política. Para potencializar estas ações e replicá-las nas esferas estadual e municipal, a consolidação de parcerias público-privadas foi fundamental. Os formuladores do Plano apontaram que estas parcerias, principalmente com os órgãos públicos estaduais de agricultura e com entidades representativas de classe e sindical dos produtores rurais em nível estadual, foram determinantes na realização dos Seminários de Sensibilização do Plano ABC.

A estratégia de divulgação se mostrou eficiente no objetivo de sensibilizar as entidades públicas, o setor produtivo e a sociedade civil organizada, quanto à importância das questões relacionadas à produção agrícola e à mudança do clima, estimulando produtores e técnicos a incorporar as tecnologias que compõem o Plano ABC. Porém, os efeitos desta divulgação e da

devida transferência de tecnologia ainda não puderam ser notados, e até mesmo medidos, dada a insuficiência de dados disponíveis da execução do Plano e da falta de monitoramento das ações e o respectivo aferimento de seus resultados. Esta constatação está presente na pesquisa documental desta política, principalmente nos documentos produzidos pelo observatório ABC da FGV/SP, e também foi destacada na pesquisa de campo.

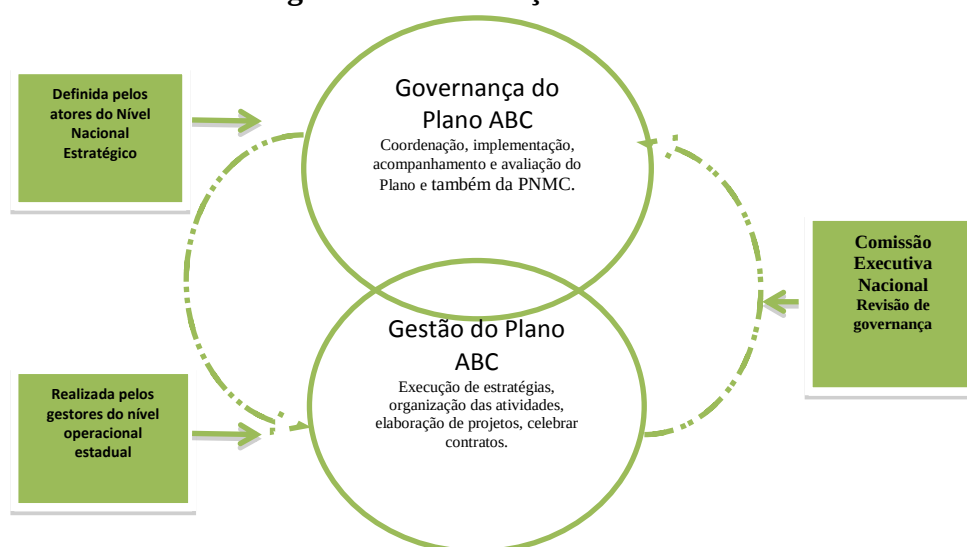
A gente não tem conhecimento de quanto que isso está se refletindo em medições de gás de efeito estufa, porque esta informação...até hoje a gente não teve acesso (11-GOVEST. ABC).

Outra estratégia utilizada foi a elaboração de diagnóstico para conhecer a realidade do estado e elaborar o Plano Estadual. Realizados os Seminários, esses diagnósticos estaduais deveriam ser realizados, apresentando componentes tais como a identificação das regiões potencialmente estratégicas para a implementação do Plano, escolha das ações que serão realizadas, e previsão de metas a serem alcançadas até 2020. Esta etapa encontra-se em estágio atrasado de implementação segundo os depoimentos colhidos na pesquisa, dado as inúmeras dificuldades em relação às questões relacionadas com a estrutura fundiária e logística do estado, e principalmente com a estrutura deficiente de assistência técnica e extensão rural pública nos estados.

A gente detectou como sendo um dos problemas do programa, a assistência técnica, porque também não há profissionais especializados (9-LEG. ABC).

“Além da assistência técnica tem outros fatores como logística, estradas e tal e ai entra num arcabouço mais diferenciado da política, mas que também faz parte. Promover o desenvolvimento sustentável precisa ter boas estradas, precisa ter bons armazéns. Precisa de outra estrutura” (2-GOV. ABC).

Dentre as parcerias utilizadas na construção do Plano ABC foram identificadas aquelas estabelecidas com órgãos de imprensa, e com as instituições de pesquisa (Embrapa e OEPAS) e de ensino superior e médio. Segundo os documentos oficiais da política, a mídia tem sido abastecida de informações sobre a política, com destaque, sobretudo, às vantagens agronômicas, econômicas, sociais e ambientais que podem ser alcançadas com a utilização das tecnologias sequestradoras de GEE, e as instituições de pesquisa e de ensino estão atuando na geração e na transferência das tecnologias que compõem os programas do Plano, e também na elaboração do material educativo e dos cursos de capacitação.

Figura 9. Governança do Plano ABC

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base na discussão da dimensão de governança, esta pesquisa procurou analisar o processo administrativo que envolveu a construção do Plano ABC, buscando identificar os entraves burocráticos que interferiram nesta construção. Segundo depoimentos colhidos nas entrevistas, a falta de informações é um dos principais entraves burocráticos na gestão desta política. A maior parte dos dados sobre a execução da política está relacionada com a aplicação do crédito do Programa ABC. Segundo os depoimentos, estas informações estão centralizadas nos órgãos federais, e muitas vezes, não podem ser disponibilizadas por conta de exigências legais que envolvem sigilo bancário.

A burocracia era mais relacionada a acesso a informação. Então esta burocracia emperrou muito porque a gente não tinha acesso aos dados. O governo é muito ineficiente [...] ele se esconde atrás da burocracia para algumas questões não avançarem e outras avançarem menos (11-GOVEST. ABC).

A falta de convergência das agendas interministeriais que compõem o núcleo de coordenação do Plano ABC também foi apontada como um complicador na construção da política, segundo esta investigação. No processo de construção da política ficou caracterizada a falta de participação e desinteresse do MDA, o que gerou entraves na publicação do documento oficial de instituição do Plano. A portaria que oficializa o Plano ABC precisava ser assinada conjuntamente por MAPA e MDA e isto só aconteceu em 2014, anos depois de o Plano ter sido elaborado e lançado publicamente.

Foi um entrave importante, porque foi o que atrasou o início da implementação do Plano nos estados. Mas no final saiu a portaria conjunta, MAPA e MDA se acertaram (6-GOV.ABC).

Outra questão administrativa importante está relacionada com o acesso ao crédito do Programa ABC. O problema identificado diz respeito à agilidade na liberação e contratação do crédito. Sabe-se que a atividade agrícola é sazonal e depende do regime de chuvas e do zoneamento agrícola para a decisão de quando e onde plantar. Os repetidos atrasos no lançamento dos Planos Agrícola e Pecuário a cada ano prejudicam a liberação do crédito no tempo certo do plantio. Isto faz com que os produtores incorram no pagamento de juros de antecipação dos recursos, ficando sujeitos a aumento dos custos dos insumos, que serão incorporados ao custo final de produção, o que diminui a rentabilidade da atividade. Esta preocupação esteve latente durante as entrevistas.

Como é que você vai adotar uma inovação tecnologia, plantar uma nova cultura, adquirir uma nova máquina, e tomar uma decisão na sua vida se o governo anuncia o plano de safra faltando 60 dias para você começar a preparar e plantar a sua safra. E então o custo da burocracia no Brasil para a agricultura é muito grande (8-LEG.ATER).

Ainda em relação ao acesso ao crédito, outro entrave identificado pelos respondentes foi a falta de capacitação dos técnicos responsáveis por elaborar os projetos para serem encaminhados aos agentes financeiros. A dinâmica do Plano ABC propõe a integração de atividades produtivas, constituindo assim sistemas produtivos a partir de práticas agrícolas sustentáveis. Esta dinâmica, na visão dos entrevistados, não seria comum para os agentes financeiros que estão acostumados a financiar itens isolados como máquinas e implementos, ou culturas “solteiras”, ou seja, custeio de soja, milho, café, cana-de-açúcar, etc. O financiamento de atividades integradas depende de bons projetos, elaborados por bons profissionais das ciências agrárias, com a devida capacitação e com uma visão holística da propriedade.

O que falta são técnicos preparados para propor propostas de crédito sistêmicas. Os técnicos são mais obtusos do que os bancos (5-GOV. ABC).

Governança em políticas públicas envolve arranjos institucionais como estruturas, processos, princípios, regras que influenciam a maneira como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas (Brasil, 2014). Em relação à análise da estrutura de governança da PNATER, foi possível identificar as mudanças incorporadas pela política, mudanças conceituais, metodológicas e processuais. Neste sentido, a PNATER representou uma inovação na política de ATER do país e incorpora conceitos contemporâneos, que diferem substancialmente

daqueles adotados pelas políticas anteriores.

A PNATER aborda o conceito de extensão rural como processo contínuo de formação e de educação compartilhada. Parte-se da incorporação de metodologias participativas que buscam superar o modelo de ATER baseado na transferência de pacotes tecnológicos, como da “Revolução Verde”. Ao preconizar a transição do modelo tradicional de atividade de ATER, apontado pela literatura como difusionista produtivista (Lisita, 2005), para um modelo de agricultura de base ecológica com enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis e compatíveis com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente, a Pnater busca promover o desenvolvimento rural sustentável e realizar o resgate da cidadania do homem do campo.

O resgate da cidadania do agricultor familiar se destaca como objetivo desta nova política. A Pnater foi concebida sob o pilar da inclusão social e produtiva dos agricultores familiares, privados desta inclusão no processo de desenvolvimento rural centrado no crescimento econômico. Sendo assim, a construção desta política se valeu de recursos e estratégias que ampliou em muito a participação social de atores não governamentais, e promoveram a inclusão das demandas do segmento da agricultura familiar na agenda governamental.

Sua estratégia de construção foi fortemente baseada na dimensão social de sustentabilidade, dimensão que preconiza a igualdade de condições no acesso a políticas públicas. Toda a mobilização em torno do fortalecimento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável incluiu na sua pauta a assistência técnica e extensão rural. A análise da estrutura de governança, dos recursos e estratégias utilizados no processo de construção da Pnater reforça a importância da grande mobilização social em torno da demanda de políticas públicas para o público da agricultura familiar, e destaca a necessidade de se incorporar um projeto moderno de gestão compartilhada.

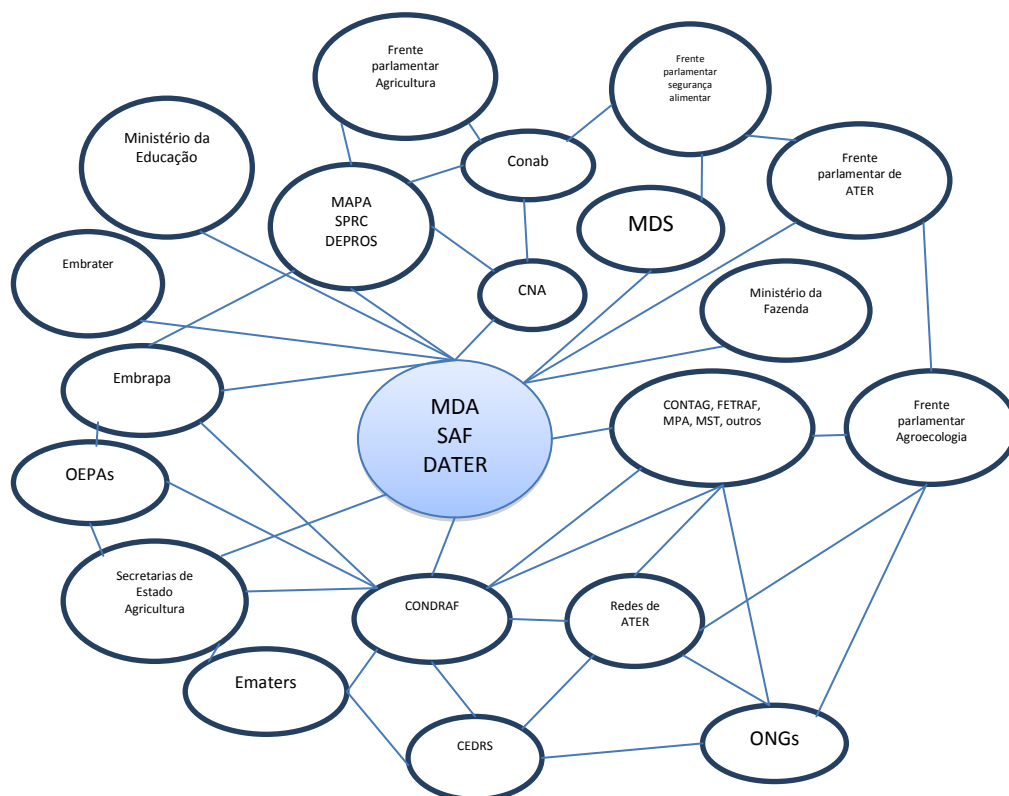
Para implementar estas mudanças seria preciso inovar nas relações institucionais de governança da política. Para tanto, a Pnater buscou instituir um novo arcabouço institucional para a ATER no país, descentralizado, que incluiu as organizações estatais e não governamentais de ATER, e teve a participação dos três níveis de governo, municipal, estadual e federal, assegurando a gestão social compartilhada com o Estado. Este novo arranjo institucional da Pnater está sendo construído a partir de estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas que compõem a estrutura de governança desta política pública. Esta construção nos remete “a noção de que políticas públicas são “inseridas” (*embeddedness*) em uma estrutura específica que combina elementos dos setores público e privado, assim

como da sociedade civil” (Calmon & Costa, 2013, p. 12). A identificação da estrutura de governança da Pnater proposta nesta pesquisa indicou uma característica de sistema híbrido, que contempla arranjos formais e informais, e apresenta pelo menos duas diferentes perspectivas de governança, das três perspectivas apresentadas por Calmon e Costa (2013):

- (i) A perspectiva tradicional, fundamentada em uma visão *top-down* da gestão de políticas públicas, atribuindo ao governo federal papel preponderante;
- (ii) A perspectiva participativa, fundamentada em uma visão *bottom up* e que preconiza a importância da descentralização das políticas públicas, atribuindo ao poder local maior autonomia nas suas ações, o que seria desejável considerando que ele possuiria melhor capacidade de identificar as preferências dos cidadãos para atendê-las de maneira adequada;
- (iii) A perspectiva de governança de redes de políticas públicas, em que prevalecem atores heterogêneos, relações de interdependência e problemas de ação coletiva. (p. 18).

A proposição desta pesquisa é de que o arranjo institucional que está sendo construído em torno da Pnater integra a perspectiva participativa, tipo *bottom-up*, com a perspectiva da governança em rede. A perspectiva participativa preconiza a importância da descentralização na qual está baseado o novo arranjo institucional da Pnater, e a abordagem de redes de políticas públicas representa uma forma específica de interação entre atores públicos e privados, também presentes neste arranjo.

A identificação das interações entre os atores que tiverem influência na Pnater guarda similaridade com o conceito de “subsistema de políticas públicas”, que seria utilizado para expressar um arranjo informal ou formal que caracterizaria as interações recorrentes de atores envolvidos na formulação, implementação e avaliação de uma determinada política pública (Calmon & Costa, 2013, p. 14). O “subsistema” da Pnater envolveria órgãos governamentais dos governos federal e estaduais, poder executivo e legislativo, entidades públicas de ATER e de pesquisa agropecuária, atores não governamentais como ONGs prestadoras de ATER, entidades representativas de classe, movimentos sociais, sindicatos, entre outros.

Figura 10. Governança da Pnater

Fonte: Elaborado pela autora.

Esta representação de estrutura de governança, assim como o arranjo institucional da Pnater, é um projeto em construção, e a ilustração da “rede” apresentada acima teria apenas um efeito demonstrativo do subsistema de ATER. Para esta pesquisa, o importante foi destacar a presença de diferentes atores do governo, da sociedade civil organizada e as representações do setor produtivo da agricultura, além da complexidade das relações entre esses atores, e apontar o MDA como ator central na coordenação desta política.

Considerando a complexidade em que as políticas públicas estão inseridas, especialmente no tocante aos múltiplos atores que participam ou possuem interesse nela, é importante que exista uma boa coordenação dessas políticas. De acordo com informações do MDA, a coordenação da Pnater é realizada pelo Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), que é formado pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, órgão gestor da Pnater, os órgãos de gestão social como o Comitê Nacional de ATER, órgão de representação paritário de organizações do governo e da sociedade, que é parte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e suas Câmaras de ATER, e as

entidades de ATER estatais e não estatais, que são instâncias responsáveis pela prestação de serviços de ATER aos agricultores familiares.

A partir desta complexa estrutura de governança da Pnater, esta pesquisa buscou identificar quais os principais recursos e estratégias utilizados no processo de formulação desta política. Se valendo da extensa capilaridade deste sistema, e de toda a mobilização social em torno do tema da ATER, o MDA por meio do DATER/SAF iniciou a realização de seminários regionais que culminaram em um seminário nacional, que apresentou como resultado um documento final que serviu de base para a Pnater. Segundo os depoimentos colhidos nesta pesquisa houve grande mobilização nestes eventos, consolidando a demanda de ATER para a agricultura familiar como um dos principais instrumentos de desenvolvimento rural sustentável no Brasil.

Começamos a ouvir os setores organizados, tanto de produtores como de organizações de assistência técnica, a própria Embrater foi ouvida, e também as universidades e com isso elaboramos um documento base e submetemos este documento à consulta pública nacional. E então fizemos 5 seminários regionais e encerramos com um seminário nacional e ali naquele seminário se construiu a Pnater, que depois em 2009 o Congresso Nacional institucionalizou esta política na lei sancionada em janeiro de 2010, que é a lei 12188. A própria lei previu uma Conferência e esta conferência foi realizada, foi a Primeira Conferência de ATER e já tem a segunda programada para maio de 2016 e evidentemente ali se debateu de forma exaustiva a oferta de serviço e tal. O Congresso Nacional criou uma Frente Parlamentar de Assistência Técnica e Extensão Rural. No ano seguinte já se criou uma ação orçamentaria de ATER (13-SOC. ATER).

A Lei de ATER ainda instituiu, em seu art. 6º, o Programa Nacional de ATER (Pronater), que tem por objetivo a organização e a execução dos serviços de ATER, conforme descrito na caracterização da Pnater. Buscando maior agilidade na prestação destes serviços, a Pnater inovou na forma de contratação destes serviços. O que anteriormente era feito por meio de convênios e contratos entre o MDA e as entidades públicas e não públicas prestadoras de ATER, hoje é realizado por meio de um novo instrumento de contratação, os contratos administrativos (ou públicos).

Algumas críticas foram encontradas na literatura quanto à forma como se deu esta mudança no instrumento de contratação, que teria ocorrido sem a participação e a consulta aos setores sociais interessados, contrariando a metodologia política adotada na construção da Pnater (Caporal, 2011). O autor ressalta que esta mudança reduziu a capacidade do MDA em definir preferências na realização dos convênios, selecionando as instituições de ATER mais afinadas às demandas consideradas prioritárias pelo governo. Em que pesem as críticas, é inegável que existe um componente inovador nos contratos de prestação de serviços de ATER, decorrente da modalidade licitatória a que estão submetidos. O art. 19 da Lei nº 12.188/2010 estabelece que a contratação de serviços de ATER seja realizada por meio de

Chamada Pública, uma modalidade de contratação direta, mediante dispensa de licitação, instituída nos termos do art. 27 da Lei nº 12.188/2010, que inseriu o inciso XXX no art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

A partir da publicação da Pnater, houve uma reestruturação dos serviços de ATER, que passaram a ser contratados exclusivamente por Chamada Pública. Inicialmente, estas chamadas atenderam quase que exclusivamente às entidades estatais de ATER, as Emater. Esta constatação também trouxe grande insatisfação por parte das entidades não governamentais prestadoras de ATER e dos movimentos sociais que apoiam estas entidades, manifestada pelos entrevistados em relação a prioridade do governo em relação à estruturação das empresas públicas de ATER.

Houve um processo de reestruturação muito forte com prioridade para as instituições oficiais de ATER que são as Emater, sempre houve esta prioridade para as Emater (12-SOC. ATER).

Posteriormente, novas chamadas foram realizadas, em novo formato, visando corrigir os problemas que dificultavam a participação e a contratação das entidades não governamentais. Apesar de a Pnater ter claro e formal objetivo de priorizar a destinação de recursos financeiros para o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de ATER, verificou-se, como resultante desta política, a consolidação de uma rede de entidades não públicas prestadoras de ATER, como se pode constatar nos relatórios dos fóruns específicos de ATER. Estas entidades fazem parte do Comitê Nacional de ATER do CONDRAF, e formam as redes temáticas de ATER, que envolvem mais de 500 entidades prestadoras de ATER. As redes temáticas promovem o intercâmbio e a troca de experiências, o conhecimento das políticas públicas, a formação de agentes de ATER, e a organização e disponibilização de conteúdos técnicos e propostas tecnológicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável.

Porém, ainda são muitos os entraves burocráticos deste novo sistema de contratação, que a princípio buscava uma maior agilidade via dispensa de licitação, mas na prática, deu aos serviços de ATER um formato “engessado” e pouco flexível as especificidades da educação continuada no campo.

E cria-se um novo marco normativo que sai dos convênios e aí passa para os contratos, das chamadas públicas e tal, que se rompe com uma parte da burocracia, mas cai em alguns pontos da burocracia. Não elimina de todo, ainda vai ter muita coisa burocrática (4-GOV. ATER).

As principais queixas das prestadoras de ATER, públicas ou não, estão relacionadas ao excesso de burocracia no acesso ao Sistema Eletrônico de Gerenciamento da Prestação de

Serviços de ATER (SIATER) disponibilizado pelo MDA. Dentre as queixas recorrentes, identificadas a partir dos depoimentos desta pesquisa, se destaca a lentidão do sistema para inserção das atividades e o consequente atraso no recebimento dos serviços prestados. Outra dificuldade é a falta de agilidade diante da necessidade de alterações de itens das Chamadas públicas. Estas alterações são decorrentes das inconsistências das Chamadas com a realidade de público verificada na área de prestação dos serviços. Os problemas formais e administrativos ainda persistem na execução dos contratos de ATER. A gestão de contratos é uma atividade complexa e exige profissionalização e a disponibilização de instrumentos e recursos eficientes para se alcançar resultados positivos. A eficiência administrativa na gestão dos contratos de ATER ainda se constitui em um desafio para os gestores da política, e este tema será abordado no capítulo seguinte. O quadro abaixo sintetiza o conteúdo deste capítulo:

Quadro 5. Análise da Estrutura de Governança da Pnater e Plano ABC

Estrutura de governança, estratégias e recursos utilizados na construção da Pnater e Plano ABC			
Dimensões	Metodologia	Plano ABC	Pnater
Estrutura de governança	Identificar a estrutura de governança das políticas	Vertical Tipo <i>top-down</i>	Vertical e Horizontal Participativa- <i>bottom-up</i> / Em rede
Perfil dos atores envolvidos	Identificar perfil dos atores envolvidos na construção da política	Pouco heterogêneo	Muito heterogêneo
Principais estratégias e recursos utilizados	Identificar as estratégias e recursos de mobilização em torno da política em todos os níveis	Reuniões nacionais; Seminários de Sensibilização estaduais; Oficinas	Seminários Regionais, Seminário Nacional, Conferências, municipais, Conferências Estaduais, CNATER
Entraves burocráticos	Identificar os principais entraves burocráticos no processo administrativo e de gestão das políticas	Dificuldade de acesso a informações; Falta de convergência das agendas interministeriais; Atraso na liberação e contratação do crédito rural	Falta de agilidade processual na contratação Dificuldade de acesso ao SIATER Formato engessado das chamadas públicas

Fonte: Elaborado pela autora.

Na análise da estrutura de governança do Plano ABC, ficou caracterizada a partir das fontes de evidências desta pesquisa, uma interação entre os atores mais horizontal que vertical, do tipo *top-down*, com apenas três níveis hierárquicos, sendo dois deles em nível federal. O perfil dos atores se mostrou pouco heterogêneo, envolvendo atores com interesses econômicos e ambientais bem diferenciados, convergindo em função da força de argumentação da pesquisa agropecuária. As principais estratégias e recursos utilizados na mobilização dos atores em torno da política se valeram de reuniões nacionais, seminários de sensibilização estaduais e oficinas de trabalho. Alguns entraves burocráticos foram identificados no processo administrativo e de gestão da política, entre eles a dificuldade de acesso a informações, a falta de convergência das agendas interministeriais e o atraso na

liberação e contratação do crédito rural do Programa ABC.

Nesta mesma análise em relação à Pnater a estrutura de governança da política se mostrou híbrida, mesclando as perspectivas participativas (*bottom-up*) e em rede, com a participação de vários atores em uma estrutura hierárquica horizontal entre atores da mesma esfera de governo e nível hierárquico, e vertical, entre atores de outras esferas de governo e da sociedade civil. O perfil dos atores também foi identificado como muito heterogêneo, assim como a agricultura familiar também se caracteriza por esta heterogeneidade, e sua representação por uma pluralidade já identificada. Dentre os recursos e estratégias apontados pelos entrevistados, se destacam os seminários regionais e o nacional que resultaram na composição do documento base da Pnater, e os principais entraves burocráticos foram identificados como a falta de agilidade processual na contratação dos serviços de ATER, as dificuldades de acesso ao SIATER por parte das contratadas e o formato “engessado” das Chamadas Públicas, dificultando a prestação dos serviços em consonância com as necessidades dos agricultores familiares.

4.7 Análise das perspectivas da Pnater e do Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.

Ao analisar o processo de construção de políticas públicas para a agricultura, seu processo de formação de agenda e de formulação, buscando identificar a inserção da sustentabilidade neste processo, ficou evidenciado nas fontes de evidência que o desafio da sustentabilidade na agricultura tem um componente político muito forte, que depende da aliança entre os diversos grupos de interesse no sentido de impulsionar as transformações necessárias no setor agrícola, em direção à sustentabilidade.

As discussões aqui apresentadas dão conta de que a Pnater e o Plano ABC representam um alinhamento dos atores envolvidos na construção destas políticas, na busca pelo desenvolvimento sustentável. Sustentabilidade nos remete a uma dimensão temporal, a partir da comparação de um dado contexto no passado, com o presente e futuro. Sendo assim, foi objeto desta pesquisa identificar, na visão dos entrevistados, quais os avanços já alcançados por estas políticas, qual a capacidade destas políticas em promover desenvolvimento sustentável, e quais os principais obstáculos a serem superados.

Sempre haverá o risco de que o discurso da sustentabilidade não produza alterações substantivas e concretas. Para as políticas para a agricultura, a efetividade depende em alto grau da preferência dada às proposições direcionadas a uma mudança no padrão de produção

agrícola e nos modos de vida no meio rural. Esta mudança de paradigma exige a adoção de um posicionamento coerente com as dimensões da sustentabilidade e uma mudança de comportamento, que depende da superação de alguns obstáculos para ser implementada.

Neste sentido, a análise de política agrícola aqui proposta buscou identificar, a partir das fontes de evidências adotadas nesta pesquisa, os avanços e os desafios impostos à Pnater e ao Plano ABC na incorporação das dimensões de sustentabilidade, além das perspectivas destas políticas em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.

4.7.1 Os avanços e desafios da Pnater em relação à promoção do desenvolvimento sustentável.

A reformulação da ATER no Brasil, ou a construção da “nova” Pnater ocorreu em um momento importante para o rural brasileiro, de atenção à agricultura familiar a partir do aumento expressivo na oferta de políticas públicas para este público. A ATER está sendo revitalizada com o objetivo estratégico de viabilizar o acesso dos agricultores familiares a todas estas políticas, tais como, ao crédito, ao mercado institucional do PNAE e PAA, às ações de promoção (feiras e exposições), ao associativismo e cooperativismo, ao mercado justo e economia solidária, etc., enfim, estabelecer uma articulação e integração destas políticas com vistas ao fortalecimento da agricultura familiar.

A ATER é, eu diria, um dinamizador, um catalizador deste desenvolvimento. A ATER é uma grande promotora do desenvolvimento...ela é uma política que viabiliza as demais (4-GOV.ATER).

De acordo com a pesquisa, bibliográfica, documental e de campo, a Pnater contribui para o desenvolvimento rural sustentável e traz uma perspectiva de desenvolvimento que não se restringe ao meio rural, mas envolve toda a sociedade, no campo e na cidade. A responsabilidade do agricultor de ofertar alimentos, em quantidade e qualidade, preservando o meio ambiente, os valores e costumes do campo, seria uma atribuição a ser valorizada e amparada, tanto por governos quanto pela sociedade, rural e urbana. Diversos depoimentos identificam esta conexão campo-cidade, que nem sempre faz parte das políticas públicas de desenvolvimento.

A política nacional de ATER ela trás no seu contexto, a tentativa de implementar ou de contribuir para a implementação de modelos ou de métodos sustentáveis de agricultura, criação de animais, de relação ou de inter-relação com os diversos agro ecossistemas e então esta é uma tentativa importante de promover ou de contribuir para a promoção da sustentabilidade no campo e na cidade. Porque se eu produzo mais água, se eu conservo nascentes, se eu recupero nascentes, se eu considero a mata ciliar, se eu considero e conservo o topo de morro, se eu conservo reserva legal eu estou contribuindo para o bem estar não só

do campo mas também da cidade (12-SOC. ATER).

Entre os avanços identificados da Pnater, se destaca a sua institucionalização. O arcabouço legal da política foi sancionado e com isso a Pnater se fortaleceu como política de Estado e não apenas de governo. A garantia de orçamento via Plano Plurianual (PPA) também foi determinante para a consolidação político institucional da política. Houve um aumento expressivo na alocação de recursos para esta política, saindo de 18 milhões de reais em 2003 para 626 milhões de reais no Plano Safra 2010/2011 (MDA, 2012).

Outro avanço introduzido pela Lei 12.188, que instituiu a Pnater, foi a inovação quanto ao processo de contratação dos serviços de ATER, realizado por meio de contrato administrativo. As Chamadas públicas, instrumento utilizado para realizar o chamamento de entidades para executar os serviços de ATER, são realizadas pela modalidade licitatória de dispensa, dando agilidade ao processo.

A estrutura de governança da política, de forma descentralizada, participativa, fomentando a criação de uma “rede” de governança, representa um avanço no modelo de gestão da política. A participação dos diversos atores na estrutura de governança da política faz com que a oferta dos serviços de ATER se aproxime da realidade das demandas locais e regionais. O processo de descentralização da política reforça este avanço, uma vez que a participação democrática a partir de diversos níveis de governo representa um pilar da modernização na implementação de políticas públicas setoriais.

A existência do Comitê de ATER no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável abriu espaço para a participação de diversas entidades, com destaque para as prestadoras de ATER não governamentais, na execução da política e no acompanhamento das ações de monitoramento e fiscalização. O fortalecimento também do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, com a atribuição de credenciar entidades prestadoras de ATER e encaminhar as demandas dos estados, também promove a qualificação das ações de ATER e a inclusão de atores locais neste processo.

Considero um avanço de você participar dos colegiados, um avanço de você participar dos conselhos, um avanço de você levar suas ideias, as suas proposições, no passado você não tinha estes fóruns (14-SOCEST. ATER).

O aumento dos recursos aplicados promoveu uma ampliação na oferta dos serviços de ATER. Segundo pesquisa nos documentos do MDA, pelo menos 2 (dois) milhões de agricultores familiares recebem alguma forma de serviço de ATER. Além da ampliação, houve também uma qualificação dos serviços prestados. A coordenação da política tem como

orientação estratégica a capacitação de técnicos e agentes de ATER, e a parceria com entidades visando apoiar projetos de pesquisa, de extensão universitária e de disponibilização de tecnologias voltadas para a agricultura familiar, principalmente no tema da agroecologia.

As mudanças metodológicas da política também representam avanços. A busca pelo rompimento com o modelo tradicional de ATER, que adota práticas difusionistas, baseado na transferência de informações e tecnologias, assessoramento técnico limitando a participação do beneficiário, para um modelo de construção do conhecimento, valorizando as especificidades locais, onde o beneficiário tem participação ativa nas decisões e na execução, que usa de um diálogo horizontal e construtivo (Pettan, 2010).

A extensão rural hoje trabalha para que o produtor se aproprie do conhecimento, e que o serviço não gere uma relação de dependência do técnico com o agricultor. O serviço na verdade tem que emancipar os agricultores, deixar eles cada vez mais independentes dos técnicos, além de trabalhar com um processo em que o agricultor se torne o protagonista do seu desenvolvimento (13-SOC. ATER).

Diante de todos estes avanços destacados nesta pesquisa, e da consolidação da Pnater, foi instituída a Agência Nacional de ATER (ANATER), após grande mobilização de diversos atores ligados ao setor agrícola (e não somente à agricultura familiar). A criação deste órgão pode ser considerada um dos maiores avanços recentes da Pnater, que consolida a institucionalização da ATER como política pública essencial para o desenvolvimento rural sustentável. A agência foi criada pela lei 12.897, de 18 de dezembro de 2013, e regulamentada pelo decreto nº 8.252, tendo como objetivo qualificar e ampliar os serviços de ATER no Brasil, e promover a articulação entre ATER e pesquisa agropecuária. Contudo, passado mais de dois anos, o processo de implantação e regulamentação do órgão ainda não foi concluído. A criação da ANATER, que sem dúvida pode ser considerada uma grande conquista da ATER, ainda tem grandes desafios e obstáculos a superar.

Segundo os entrevistados, o principal desafio da Pnater é a universalização dos serviços de ATER no Brasil. Apesar da crescente alocação de recursos para este fim, o atendimento aos agricultores familiares ainda é muito deficiente, em quantidade e em qualidade.

Algo que a gente sempre perseguiu e deve continuar perseguindo e ainda não foi alcançado é a universalização da oferta dos serviços de ATER. E estamos longe de alcançar isso. Atualmente a ATER chega a menos de 20% das famílias que demandam assistência técnica (12-SOC.ATER).

No contexto da universalização, um dos entraves seria a disponibilização de recursos financeiros. Segundo depoimentos, “o volume de recursos disponibilizados está muito aquém do que realmente é a necessidade” (12-SOC. ATER). Identificou-se também o questionamento

em relação à alocação dos recursos para serviços de ATER, por parte do Governo Federal. Neste sentido, as críticas repousam sobre a distribuição das receitas fiscais entre os governos federal, estaduais e municipais, segundo a conformação do pacto federativo nacional.

E então falta aqui também uma visão federativa, uma visão de estado. O que é esta visão de estado que eu defendo, já que a União ela fica com 76% do total da arrecadação, como é que ela participa da extensão rural só com 10%? (8-LEG. ATER).

Outro entrave da política seria a dificuldade de se aferir resultados dos serviços prestados. Os benefícios e os resultados efetivos dos serviços de ATER na melhoria de produtividade e/ou renda podem ser mensurados. Contudo, resultados que implicam, por exemplo, na inclusão social e política do agricultor familiar e nos benefícios para o espaço rural são de difícil mensuração. A ATER, além de promover melhoria na eficiência econômica da produção agrícola, contribui significativamente com a melhoria da qualidade de vida do agricultor, com o acesso às políticas públicas, com a valorização cultural do agricultor familiar, com a preservação ambiental e o uso racional dos recursos naturais, entre outros resultados. Estes resultados não deveriam ser tratados apenas como externalidades positivas como propõe alguns modelos de gestão por resultados. Na visão dos entrevistados, a conclusão é de que grande parte dos resultados da ATER, a exceção dos econômicos, são resultados intangíveis.

O processo de organização social que a assistência técnica rural faz talvez seja um dos seus resultados intangíveis, não se consegue mensurar isso, mas por exemplo, para o agricultor conseguir vender a sua produção para o PAA tem que estar organizado (13-SOC.ATER).

Ainda assim, existem dados que comprovam a eficiência da aplicação de recursos em ATER. De acordo com dados do IBGE (2006), um agricultor que recebe ATER, ainda que descontínua, tem a sua rentabilidade triplicada. Estes dados demonstram que o aumento dos investimentos em ATER pode gerar, em curto ou médio prazo, elevação da renda do agricultor familiar, e com isso melhorias significativas na sua qualidade de vida. Esta conclusão, por si só seria suficiente para justificar a necessidade de universalização da ATER, e justificar as preocupações identificadas na pesquisa, em relação à disponibilidade de recursos suficiente para esta universalização.

Um agricultor que recebe assistência técnica, não é nem de maneira assídua, ele tem um valor de produção por hectare/ano em torno de 1600 reais em dados aproximados. Aquele que não recebe nenhum tipo de assistência o valor bruto da produção por hectare/ano é menos de 600 reais, quinhentos e pouco (8-LEG. ATER).

Além da alocação de recursos de forma a viabilizar a universalização dos serviços de ATER, outro desafio da política se refere à qualificação destes serviços. Espera-se que a aproximação da pesquisa agropecuária com a ATER, agora delegada à ANATER, tenha um papel decisivo neste processo. Uma ATER de qualidade precisa direcionar esforços no sentido de implementar um modelo de agricultura sustentável, ancorada nos princípios de sustentabilidade social, ambiental, econômica, cultural, territorial e política. Para tanto, é preciso repensar as práticas agrícolas tradicionais, e incorporar novas técnicas que permitam o bom desempenho produtivo, com baixo uso de insumos, principalmente aqueles que agredem o meio ambiente e a saúde humana. Esta incorporação de novas técnicas só será possível com uma pesquisa agropecuária voltada para a sustentabilidade, que atenda às especificidades da agricultura familiar, e que estes conhecimentos possam chegar até estes agricultores.

Outro desafio que se impõe à Pnater seria ampliar a oferta de profissionais de ciências agrárias, com foco nesta nova concepção de agricultura sustentável. Segundo ressaltado pelos respondentes, “o número de técnicos contratados ou nas instituições ou nas empresas de serviço de assistência técnica, ainda é muito pequeno” (12-SOC. ATER). As empresas públicas têm dificuldades administrativas de contratação, e as empresas privadas e entidades não governamentais prestadoras de ATER sofrem com a descontinuidade dos contratos, e com isso não conseguem manter os seus quadros técnicos.

A coordenação da Pnater, desde a sua formulação, esteve sob o comando do MDA. Espera-se que ao passar para a ANATER, esta coordenação se beneficie, principalmente, com a desburocratização na execução da Pnater. Como estratégia de reduzir os entraves burocráticos, a ANATER, um Serviço Social Autônomo de Direito Privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, usaria de prerrogativas tais como estatuto próprio de licitações e contratos, contratação de pessoal via Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e principalmente os “contratos de gestão”, uma ferramenta cuja finalidade seria possibilitar à Administração Direta a fixação de metas e prazos de execução a serem cumpridos pela entidade, empresa ou órgão contratado, a fim de permitir melhor controle de resultado, alcançando eficiência na execução dos serviços (Meirelles, 2001).

A proposta, a princípio, contém todos os instrumentos para melhor executar uma política de ATER ágil e capaz de solucionar os problemas existentes hoje, e melhorar o atendimento ao agricultor. Contudo, não se pode perder de vista o que foi dito anteriormente sobre os resultados intangíveis da ATER, e ainda mais, voltando ao amparo teórico desta pesquisa, a noção de eficiência deve ser construída a partir do entendimento social do que é eficiência. Seguindo os princípios da sustentabilidade eficiência vai muito além da viabilidade

econômica. Este entendimento por parte dos entrevistados, da necessidade de o governo ampliar a discussão com a sociedade sobre quais seriam os resultados esperados e qual a melhor forma de alcançá-los, foi um ponto alto da pesquisa.

O governo tem a responsabilidade de discutir junto com os outros setores metodologia, formas de contratação, a implementação dos serviços, a disponibilidade de recursos para esta contratação, inclusive monitoramento e avaliação. E por outro lado as instituições prestadoras de serviço tem como papel importante ofertar um bom serviço que elas são contratadas para isso. E isso não vem acontecendo e uma razão muito clara é a descontinuidade da questão do pagamento da remuneração da assistência técnica (12-SOC. ATER).

Os avanços da Pnater são muitos, e seus desafios também. O que foi possível identificar nesta pesquisa seria a sua importância enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento rural sustentável, e a necessidade de se fortalecer ainda mais esta política.

4.7.2 Os avanços e desafios do Plano ABC em relação à promoção do desenvolvimento sustentável

O Plano ABC é considerado pelos formuladores da política como sendo uma iniciativa ambiciosa para mitigação de mudanças climáticas na agropecuária tropical. Toda a concepção do Plano está baseada na incorporação, por parte dos produtores rurais, de tecnologias desenvolvidas pela pesquisa agropecuária capazes de reduzir as emissões de GEE na atividade agrícola. A maioria destas ações já é adotada no setor agrícola brasileiro, mas de forma ainda muito incipiente e, restrita a algumas regiões do país.

A partir do Plano ABC, estas ações passaram a incorporar um novo modelo de produção agrícola, principalmente nas pequenas e médias propriedades, voltado para a sustentabilidade ambiental e econômica da atividade. Porém, os avanços em relação à sua implantação ainda são modestos em relação às metas estabelecidas para 2020, segundo os relatórios de monitoramento da política e os depoimentos colhidos na pesquisa. Há que se considerar o fato de que se trata de uma política recente, pouco amadurecida.

O que a gente percebe é que este avanço tem sido mais lento do que a gente gostaria. E então a meta que a gente pretendia atingir até 2020 de recuperação de milhões de hectares de pastagens, pela velocidade com que a política tem sido adotada hoje, vias financiamento de programa ABC, a gente não vai atingir se não houver uma mudança radical na forma de implantação da política (15-SOC. ABC).

Para fomentar no Brasil a transição a que propõe, da agricultura convencional proposta pela “Revolução Verde” para um modelo sustentável de produção, a política se serve do Programa ABC, uma linha de crédito que visa dar condições para o produtor rural realizar os

investimentos necessários a esta transição. Por este motivo, os indicadores de avanços da política estão condicionados quase que exclusivamente à aplicação do crédito do Programa ABC, o que faz com que, frequentemente, a política se confunda com o Programa, como destacado na pesquisa: “a política basicamente se transformou numa linha de crédito” (5-GOV. ABC).

Sendo assim, a proposta de identificar os avanços da política, até o momento se restringe à análise dos dados do Programa ABC. Estes dados, até a safra 2012/13 eram provenientes de várias fontes, tanto do MAPA como dos principais agentes financeiros do crédito rural. O processo de obtenção destes dados era “difuso e descentralizado” conforme destacado pelo Observatório ABC (2014, p. 3), que ressalta como avanço da política o fato do Banco Central do Brasil (BACEN) passar a monitorar os agentes do crédito rural por meio de um Sistema Informatizado de Controle de Operações (SICOR), criado em 2013. Este sistema disponibiliza na internet, desde 2014, os valores da aplicação do crédito agropecuário, que inclui o Programa ABC, aumentando a transparência na aplicação dos recursos.

Tabela 5 - Programação e aplicação efetiva de recursos do Programa ABC nas safras 2010/11, 2011/12, 2012/13 e 2013/14 até abril de 2014 (em R\$ milhões)*

Programa	2010/11		2011/12		2012/13		2013/14	
	Programado	Aplicado	Programado	Aplicado	Programado	Aplicado	Programado	Aplicado
ABC	2.000,00	418,50	3.150,00	1.526,10	3.400,00	2.993,10	4.500,00	2.364,33
BNDES		304,90	2.300,00	310,00	1.900,00	370,30	500,00	199,08
BB		113,60	850,00	1.216,10	1.500,00	2.622,80	4.000,00	2.165,26

Fonte: Relatório Observatório ABC (2014)

*Dados safras 2010/11, 2011/12 e 2012/13 adaptado de relatório de março/2014 da SPA /MAPA e safra 2013/14 dados SICOR até abril de 2014

Os dados acima mostram a evolução do programa, tanto na disponibilização de recursos tanto na sua aplicação. Contudo, esta elevação não representaria uma evolução da política propriamente dita, uma vez que os seus objetivos não se reduzem a financiar a atividade agrícola, mas diz respeito à promoção de uma mudança de paradigma da produção agrícola em direção à sustentabilidade, principalmente na agricultura patronal.

Esta constatação de que analisar apenas a aplicação do crédito não se configura em analisar a política foi identificada na pesquisa.

Trata-se de uma linha de crédito altamente subsidiada e quando o subsídio é elevado um grupo de agricultores se interessou. Mas não me pareceu que os resultados desse subsídio elevado que o governo deu se traduziram em adequação ambiental das propriedades, por exemplo. Nós precisávamos avaliar melhor isso (5-GOV. ABC).

Ainda em relação ao Programa ABC e ao crédito, diversos obstáculos ainda precisam ser superados para que esta ferramenta produza os efeitos esperados, de financiar a

incorporação de novas práticas agrícolas no segmento da agricultura patronal. Como evidenciado na tabela acima, a procura pelos recursos da linha ABC estão bem aquém do valor disponibilizado. A possível razão para a pouca procura por parte dos produtores pode estar relacionada às exigências para a obtenção do crédito, entre elas as características particulares dos projetos de crédito a serem apresentados aos agentes financeiros.

O crédito rural no Brasil, historicamente financia projetos de culturas “solteiras”, como por exemplo, uma plantação de soja ou de milho, financiada isoladamente do restante das atividades desenvolvidas na propriedade. A lógica do Plano ABC é outra, de se integrar a maioria destas atividades em um complexo sistêmico de produção agrícola sustentável, e ficou evidenciado que agentes financeiros, analistas bancários e projetistas, não estão devidamente capacitados para este tipo de análise de projetos. Esta constatação também foi identificada na pesquisa.

Há uma quebra de paradigma no crédito rural, porque o crédito rural tradicional ele é por itens, uma máquina, um trator, um sistema de irrigação, uma cultura de soja, uma cultura de algodão, e o sistema ABC ele é um sistema integrado. Então ele não financia uma atividade, ele financia um sistema produtivo (9-LEG. ABC).

Mesmo que o Programa ABC não deva ser confundido com a política de agricultura de baixo carbono, a análise da aplicação da sua linha de crédito nos aponta outras deficiências da política, entre elas a dificuldade em se reduzir as desigualdades regionais no país, e atuar como promotora do desenvolvimento territorial. As regiões Norte e Nordeste, consideradas prioritárias para ações de Programa ABC devido à sua vasta extensão de pastagens degradadas e à eficiência relativamente baixa de sua agropecuária, são as que menos recebem recursos do Programa ABC. Como apontado pelos relatórios do Observatório ABC, o crédito ABC estaria concentrado nos estados da região Sudeste e Centro-Oeste, onde se encontram os produtores mais capitalizados.

Diversos são os desafios que se apresentam para que o Plano ABC atinja seus objetivos. Esta política representa uma iniciativa em direção a uma quebra de paradigma na agricultura patronal, a partir da lógica de sistema integrado de produção agrícola. As tecnologias propostas para esta transição apresentam uma visão sistêmica da propriedade, como, por exemplo, a integração lavoura pecuária floresta (iLPF). Muitas dessas tecnologias ainda são pouco conhecidas no mundo rural, o que demanda, portanto, uma mudança cultural no campo.

O Plano ABC, além de buscar romper com a exclusividade da monocultura nas grandes e médias propriedades, e de propor uma nova lógica do crédito rural, é apontado como uma política que visa superar o modelo de produção da “Revolução Verde”. Segundo depoimentos, a necessidade da transição para um modelo de produção integrada sustentável é visível até mesmo aos defensores dos modelos tradicionais, como uma direção a ser perseguida e que poderá ser alcançada em um curto espaço de tempo.

Estamos na fase de passagem entre a “Revolução Verde” e os novos sistemas de produção. E quem está dizendo isso não sou eu, eu sou suspeito para falar isso porque eu ajudei a criar este negócio [ABC]. São pessoas que sempre defenderam a “Revolução Verde”. E que falaram assim, nós estamos entrando numa nova fase da agricultura brasileira que é muito parecida com o plantio direto em 1990. Dentro de pouco tempo tudo será ABC (3-GOV. ABC).

Esta expectativa de consolidação da política em curto prazo não é compartilhada por todos. Apesar de o momento ser identificado como oportuno para que a agricultura possa deixar de ser apontada como vilã no contexto das mudanças climáticas, principalmente do processo de aquecimento global decorrente do excesso de emissões de GEE, ainda existe um longo caminho a ser percorrido. Segundo os depoimentos colhidos na pesquisa, o desafio de transformar a agricultura brasileira é grande e complexo como o próprio setor agrícola.

O desafio de transformar a agricultura brasileira para um novo patamar de desenvolvimento é muito grande. Não dá para imaginar um prazo tão curto. Temos um desafio, continuar produzindo alimentos não só para a população brasileira que continua crescendo, mas para a população mundial (16-SOC. ABC).

Para que esta mudança cultural se realize ela precisa ser incorporada por quem de fato é o protagonista neste processo, ou seja, o produtor rural, e depende de ações de estímulo para esta mudança. Atualmente, o principal estímulo nesta direção se mostra econômico, com a oferta de crédito subsidiado. Mas crédito, mesmo “barato” como é o crédito rural no Brasil, precisa ser pago, e para tanto precisa ser aplicado em atividades de rentabilidade financeira comprovada (ou prevista), para que não se reverta em endividamento do produtor. Analisando o comportamento do produtor diante desta política, esta pesquisa sugere que o fato de demonstrar ao produtor que, ao adotar as tecnologias do ABC, tem-se a chance de aumentar sua produtividade e sua renda, apesar de fundamental, parece ainda não ser suficiente. Pelo que se pôde constatar nesta pesquisa, o argumento econômico por si só não daria conta de promover esta mudança cultural, e outras estratégias precisariam ser incorporadas ao processo de construção da política.

O desafio que estamos falando de décadas de uma forma de exploração que hoje é inadequada e então isso precisa ser mudado e isso implica em muita educação, muita mudança de cultura, muita

capacitação. Não adianta dar crédito ao produtor como principal instrumento se ele não sabe aplicar a tecnologia para recuperar uma pastagem (16-SOC.ABC).

Neste processo de convencimento do agricultor, as inovações tecnológicas propostas pelo Plano ABC precisariam ser absorvidas enquanto instrumentos de promoção da sustentabilidade da atividade agrícola, e demonstrar que “fazer” agricultura sustentável apresenta outras vantagens que não só a econômica. A dimensão ambiental da política, que no seu escopo tem lugar de destaque, deveria estar no centro das discussões sobre a execução da política. A conservação dos recursos naturais, principal bem de produção na agricultura, não deveria ser visto como uma externalidade da política, como muitas vezes é, mas como uma prerrogativa de resiliência da atividade agrícola nos dias atuais.

Me parece que a adequação ambiental das propriedades poderia ter mais efeito se exigisse mais que quem toma crédito subsidiado...Mas não me pareceu que os resultados desse subsídio se traduziram em adequação ambiental das propriedades. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) avançou pouco. E os programas da recuperação ambiental nem se fala (5-GOV. ABC).

As condições atuais de conservação dos recursos naturais disponíveis para a atividade agrícola são comprovadamente precárias, o que pode acarretar, em um curto espaço de tempo, em redução dos índices de produtividade. A abertura de novas fronteiras está limitada pela legislação ambiental vigente, elevando ainda mais os custos desta opção. Para o engajamento do produtor como agente de transformação da realidade do setor agrícola brasileiro, seria necessário que as políticas públicas tivessem instrumentos de apoio e fomento ao beneficiário da política, e não apenas se caracterizem como políticas restritivas ou impositivas. A preocupação com a necessidade de se estimular o produtor a adotar um novo modelo de produção a partir de práticas sustentáveis ficou muito evidenciada na pesquisa.

Não é só o comando e controle, o comando e o controle é importante, mas o estímulo para que este produtor realmente se converta e seja para uma agricultura orgânica, seja para uma agricultura mais sustentável, seja para uma agricultura mais florestal, seja para uma integração de lavoura, agropecuária e floresta, ele precisa ser convencido. E então a grande estrela deste processo são os agentes, não somos nós, não são os órgãos. Na verdade é o produtor (2-GOV. ABC, grifo da autora).

Para mostrar tudo isso ao agricultor, disseminar as tecnologias ABC e valorizar a dimensão ambiental destas tecnologias, é preciso treinamento e capacitação. Inicialmente dos técnicos responsáveis por disseminar essas tecnologias, para que eles tenham acesso a elas e que saibam como levar este conhecimento ao produtor de uma forma construtiva, o que na visão dos entrevistados ainda não se vê. Este pode ser apontado como um grande desafio desta política, a promoção do acesso ao conhecimento. Segundo dados do Observatório ABC,

entre 2011 a 2013 foram capacitados menos de 20 mil produtores e técnicos rurais, índice bem abaixo da meta inicial de 19.940 técnicos e 935.000 produtores. Neste sentido, a principal estratégia estabelecida no Plano ABC é buscar integrar a pesquisa agropecuária com a assistência técnica e extensão rural (ATER). Esta questão foi latente na pesquisa, tendo sido a ATER apontada como fator chave para que a política de agricultura de baixo carbono chegue aos produtores, inclusive aos agricultores familiares.

O que levou a criação da ANATER foi a necessidade de fazer uma integração maior entre pesquisa e extensão (7. GOV. ATER).

Esta política é extremamente complexa, envolve uma série de questões não só de acesso a crédito, mas também toda a estruturação em torno das entidades de pesquisa, de ATER e tudo o mais para que a gente consiga fazer este processo de mudança de cultura, de educação, capacitação que é necessário para que mudemos a rota como as coisas vem sendo produzidas (16-SOC.ABC).

Segundo os depoimentos, para que isto aconteça, a coordenação da política espera que a constituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) possa ser decisiva. Esta entidade tem como objetivo principal a integração da Extensão Rural com a Pesquisa Agropecuária. Sendo assim, a coordenação do Plano ABC atribui à ANATER o papel prioritário e decisivo na transferência de conhecimentos sobre as tecnologias ABC. Uma expectativa em relação à ANATER, também identificada pelos respondentes, seria a possibilidade de inclusão dos pequenos e médios agricultores não familiares nos projetos de ATER, hoje restritos aos agricultores familiares. Neste caso, ficam evidentes as dificuldades a serem enfrentadas diante da disponibilidade de recursos financeiros, considerada insuficiente pelos atores envolvidos na Pnater e no Plano ABC.

A gente detectou como sendo um dos problemas do programa a assistência técnica [...] é um programa tido como prioritário para o governo mas na prática...falta prioridade na alocação de recursos (9-LEG. ABC).

Por outro lado, buscar a aproximação da pesquisa agropecuária com a ATER pode ser uma medida que favoreça a participação dos agricultores familiares no Plano ABC, o que ainda não acontece conforme indicado nesta pesquisa. A integração de atividades proposta pela política, apesar de já fazer parte da agricultura familiar, pode ser aperfeiçoada tecnicamente. Este entendimento pode ser fator de aproximação entre a política e a agricultura familiar, do MAPA e do MDA, e até mesmo da agricultura patronal e familiar. Alguns depoimentos dão conta de que outras tecnologias propostas no Plano ABC, que ainda não foram incorporadas por este público, podem contribuir para melhorias na agricultura familiar e são consideradas oportunas neste tipo de produção.

O agricultor familiar produz muito leite, suínos e aves que demandam o tratamento de dejetos [ação prevista no Plano ABC]. E uma parte destes agricultores familiares não faz o tratamento adequado e então precisamos melhorar neste campo. Dá para estimular pequenos agricultores a produzir biogás, o gás produzido com o tratamento dos dejetos. Acho que nós precisamos avançar bastante nisso também (5-GOV. ABC).

De acordo com os relatos colhidos, o aperfeiçoamento da estrutura de governança do Plano ABC também seria um obstáculo a ser superado pela política. Seria preciso avançar na ampliação do espaço de participação dos atores diversos atores envolvidos, também nos processos decisórios da política, para favorecer o processo de descentralização da política. Os formuladores da política depositam grande expectativa na ANATER, não somente na articulação pesquisa-ATER, mas também para que a esta possa mobilizar e ampliar as parcerias com entidades não governamentais para atuarem no âmbito do Plano ABC, a exemplo da Pnater. Outro fator de governança, considerado pelos entrevistados como importante seria a transparência na condução das atividades do Plano ABC. O acesso aos dados de aplicação de crédito já estão sistematizados no SICOR, porém as demais informações a respeito das atividades do Plano ABC ainda são escassas e estão dispersas. Criar meios de reunir, organizar e disponibilizar tais informações é mais um desafio apontado na pesquisa, que segundo os entrevistados precisa ser superado para aumentar a eficiência e a efetividade da política, e trazer credibilidade ao plano ABC.

A falta de acompanhamento e monitoramento da política também é uma preocupação de todos os atores envolvidos na construção desta política. A pesquisa científica tem a tarefa de criar mecanismos de aferimento da capacidade mitigadora das tecnologias ABC. Este aferimento depende de laboratórios estruturados para esta tarefa, e segundo depoimentos, “o Brasil não possui uma rede laboratorial suficientemente robusta para fazer medição de carbono” (3-GOV. ABC). Uma comprovação do sequestro de carbono na agricultura abre portas no mercado, nacional e internacional, cada vez mais exigentes em relação à qualidade do alimento e com a forma como se produz este alimento.

Existe uma tendência global no setor de alimentos que aponta para mercados “limpos” que pode ser verificada nas restrições tarifárias e não tarifárias aplicadas à produção não sustentável impostas por diversos países desenvolvidos. As opiniões colhidas nesta pesquisa indicam claramente o potencial que o Brasil tem de se destacar nestes mercados, a partir da mudança cultural pretendida pelo Plano ABC.

Com o Plano ABC a competitividade no setor internacional aumenta e muito. E nós somos hoje o segundo maior produtor de alimentos do mundo [...] reduzindo as emissões, o que os outros países não conseguem fazer [...] nós vamos dar uma lição para o mundo: como é que se produz alimento de

maneira limpa. A sociedade está exigindo cada vez mais produtos limpos e nós vamos colocar cada vez mais produtos limpos no mercado (3-GOV. ABC).

A atividade agrícola tem um grande desafio pela frente: produzir alimentos para alimentar uma população que cresce em número e em renda, e demanda cada vez mais alimentos, sem impor ainda mais pressões sobre o meio ambiente, pressões agravadas por pelas mudanças climáticas. O Plano ABC tem a intenção de colocar a agricultura brasileira em um novo patamar de sustentabilidade, de iniciar uma nova revolução, como apontado na pesquisa: “estamos diante de uma revolução da agropecuária, como já tivemos em outra oportunidade” (2-GOV. ABC).

Com o Plano ABC, a agricultura sustentável vem alcançando espaço nas lavouras comerciais do país, e principalmente na pecuária, mas ainda há muito por fazer. O entendimento de que a redução no uso de insumos e da dependência externa torna a atividade agrícola mais eficiente é quase uma unanimidade nos centros de pesquisa, universidades, no governo e também no setor produtivo. Este entendimento cria um ambiente propício para a consolidação desta política como estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Neste ambiente seria possível pensar em políticas públicas construídas a partir das teses da sustentabilidade, se valendo de instrumentos legais de restrição à atividade agrícola que não respeita o meio ambiente.

A pesquisa apontou também uma necessidade de se pensar na importância da valorização do homem do campo que produz dentro de um modelo sustentável, usando o mínimo de insumos e agrotóxicos. Esta valorização, além de social poderia ser também econômica como já acontece em muitos países do mundo, por meio da remuneração ao produtor pelos serviços ambientais prestados, por parte de governo com políticas públicas, e pela sociedade, do campo e da cidade, pela valorização dos produtos agroecológicos, artesanais e da economia solidária.

O agricultor precisa ter apoio do estado para produzir de forma sustentável (8-LEG. ATER).

O Ministério da Fazenda está formulando uma política de crédito de carbono. É uma coisa nova que entra na planilha de renda do agricultor. E é importante que o pessoal da área urbana saiba que esta agricultura é que garante água, e que garante redução de gás de efeito estufa e que reduz ilhas de calor nos grandes centros (3-GOV. ABC).

O Plano ABC tem sido avaliado por acadêmicos, técnicos, gestores públicos e agricultores como uma janela de oportunidade (*policy window*) no sentido de fortalecer a posição o Brasil no mercado internacional de alimentos, mediante seus esforços de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Esta política, na opinião dos respondentes, conseguiu

unificar as agendas política, técnica, ambiental e econômica, dos atores envolvidos com a construção da política agrícola no Brasil.

Eu acredito que a agricultura de baixo carbono foi uma oportunidade para o setor sair de vilão da mudança climática no Brasil para um setor que tem muito a contribuir para a mudança climática no Brasil. A política ABC foi uma grande jogada para unificar a agenda política (11-GOV. ABC).

A proposta de disponibilização de tecnologias sustentáveis para a produção agrícola, de assistência técnica e extensão rural aos produtores, de crédito rural sistêmico que considera a integração das atividades na propriedade e incentivos para a preservação ambiental e sequestro de carbono, pode ajudar a eliminar para sempre o “**Jeca Tatu**”, personagem conhecida da literatura brasileira que associa o agricultor a uma condição de pouco conhecimento, de atraso tecnológico e de pobreza no campo, como destacado na fala abaixo:

É a historia do **Jeca Tatu**, mas não é tudo Jeca não. Tem cientistas e tem tecnologia de excelente nível. Tem gente muito boa trabalhando cada vez mais com Ipad, com Iphone, com comunicação e com internet [...] estão conectados, estão aprendendo. Inclusive o pequeno agricultor. **Inclusive o pequeno agricultor** (3-GOV. ABC, grifo da autora).

A sustentabilidade na agricultura é um caminho a ser perseguido, e o Plano ABC pode ser um passo a mais neste caminho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de política pública a que se propôs esta pesquisa trouxe uma série de elementos que permitiram compreender o processo de construção de políticas agrícolas recentes no Brasil em relação à sustentabilidade, a partir das fontes de evidências utilizadas. A partir da análise da Polícia Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), foi possível refletir sobre o marco-teórico conceitual e analisar de que forma as dimensões da sustentabilidade são inseridas nesta construção.

A relevância estratégica do setor agrícola para a sustentabilidade pode ser comprovada em todos os momentos desta pesquisa, principalmente em relação ao desafio que se impõe à agricultura, no Brasil e no mundo, de produzir alimentos para atender às demandas das sociedades atuais e futuras a partir de uma correta consideração dos custos ambientais e sociais envolvidos. Ficou caracterizado que os debates sobre sustentabilidade na agricultura se amparam na evolução da ideia de desenvolvimento e no consenso, por parte dos atores envolvidos com a política agrícola, sobre a necessidade de adoção de um novo modelo de produção, que considere os sistemas socioeconômicos em harmonia com os sistemas ecológicos. Segundo as inferências desta pesquisa, instituir este novo modelo dependeria de uma mudança cultural e comportamental, acompanhada de ações concretas socialmente construídas e institucionalmente articuladas entre Estado e sociedade, ações estas que se entende por políticas públicas.

Para cumprir o desafio proposto de analisar a política agrícola brasileira a partir das teses da sustentabilidade, esta pesquisa se valeu da contribuição analítica do neoinstitucionalismo para o estudo de políticas públicas, concentrando sua análise no comportamento dos atores e nas instituições ligadas à atividade agrícola e ao meio rural, que incidem sobre as políticas públicas. Sustentada neste referencial, esta pesquisa apontou a componente institucional na construção das políticas analisadas, destacando a relevância da análise da origem e trajetória das instituições ligadas à agricultura como fator de influência na conformação das ideias e interesses individuais que incidem diretamente na formação da agenda e formulação das políticas públicas do setor agrícola.

A metodologia adotada nesta pesquisa optou por introduzir a discussão sobre sustentabilidade, a partir da caracterização do setor agrícola, segundo a visão dos entrevistados. Esta estratégia possibilitou a identificação da heterogeneidade do setor, que se divide entre a agricultura patronal e a agricultura familiar, com um hiato entre eles chamado

de “classe média” rural, composta por pequenos e médios agricultores. A divisão político institucional do setor agrícola evidenciada na literatura, na pesquisa documental e nos depoimentos desta pesquisa corroboram esta segmentação, tanto dentro do governo, como na sociedade civil.

Ao selecionar duas políticas que efetivamente vem atendendo à agricultura familiar e à agricultura patronal respectivamente, buscou-se dar a esta análise a mesma conformação setorial identificada. Esta estratégia se mostrou eficiente na identificação das percepções sobre sustentabilidade e na análise do comportamento dos atores e inter-relacionamentos institucionais durante o processo de construção das políticas. Cabe ressaltar que o interesse desta pesquisa foi muito mais de identificar convergências entre os segmentos da agricultura brasileira que fomentar a polarização já existente e evidenciada na pesquisa.

A análise das políticas Pnater e do Plano ABC se concentrou nas fases de formação de agenda e formulação, sem se restringir ao encadeamento sequencial proposto pelo *policy cycle*, mas considerando o caráter permeável das suas fases. A formação da agenda das políticas foi analisada a partir da identificação dos problemas, alternativas de soluções e decisões de políticas, tendo apontado algumas convergências e divergências em relação a cada uma das políticas.

A principal convergência identificada na formação da agenda da Pnater e Plano ABC se relacionaria diretamente com a dimensão ambiental da sustentabilidade. Todos os formuladores das políticas aqui entrevistados parecem concordar que os problemas ambientais decorrentes dos impactos do atual modelo de produção, aliados ao cenário instalado de mudanças climáticas compromete, de forma definitiva, a resiliência da atividade agrícola. Contudo, a ideia de resiliência apresentou nuances diferentes nos dois segmentos da agricultura pesquisados. Estas diferenças puderam ser constatadas a partir da identificação das percepções sobre sustentabilidade dos atores envolvidos na construção das políticas, e na análise de como e em que medida estas percepções influenciam o comportamento destes atores, e de como este comportamento incide sobre a formação da agenda das políticas.

Na análise das percepções sobre sustentabilidade, a pesquisa mostrou um alinhamento das abordagens encontradas com o entendimento multidimensional proposto por Sachs (1995), que considera sustentabilidade a partir de uma visão holística e sistêmica, que envolve as dimensões social, econômica, ambiental, cultural, territorial e política. As evidências da pesquisa mostraram que todas estas dimensões se fazem presente no universo das percepções dos *policy makers* da agricultura, com o devido reconhecimento da necessidade de considerá-las no processo de construção de políticas públicas, visando ampliar a possibilidade de se

alcançar o desenvolvimento rural sustentável.

Mesmo tendo identificado um alinhamento em relação às dimensões de sustentabilidade, o que ficou evidente, principalmente na pesquisa de campo, foi que as preocupações com cada uma destas dimensões teriam pesos diferentes segundo cada um dos segmentos, da agricultura patronal e da agricultura familiar, e esta diferenciação incidiria fortemente sobre as soluções propostas e as estratégias de políticas públicas formuladas. Neste sentido, o que se pode inferir foi que em relação à Pnater, e a agricultura familiar, as preocupações se voltam, principalmente, para dimensão social da sustentabilidade, enquanto que o Plano ABC tem suas preocupações centralizadas na dimensão ambiental. No entendimento desta pesquisa, estas inferências se relacionam estreitamente com a conformação destes segmentos dentro do setor agrícola. Sabendo que a agricultura familiar é responsável por 74% das pessoas ocupadas no campo, e que por outro lado, a agricultura patronal ocupa 76% da área agricultável do País, pode-se dizer que existe certa coerência nas preocupações destes segmentos em relação às questões sociais e ambientais, respectivamente.

A análise do processo de formulação das políticas Pnater e Plano ABC se deu a partir das dimensões de participação e de representatividade, além da construção dos objetivos e da descentralização das políticas. Nesta fase da construção das políticas se destacaram, entre outras preocupações, aquelas ligadas às dimensões institucional e política de sustentabilidade. A conformação identificada na formação de agenda das políticas se estendeu para a fase de formulação, dando ao processo o mesmo desenho institucional e político da fase anterior. A mobilização e a participação social, ancorada na representação política dos atores envolvidos na formulação das políticas Pnater e Plano ABC, ainda que de forma diferente, ou seja, *a priori* e *a posteriori* respectivamente, se mostraram determinante para a consolidação destas políticas, segundo depoimentos dos formuladores.

A análise dos objetivos, diretrizes e princípios das políticas também serviu de referência para se discutir a inserção de sustentabilidade na formulação das políticas. A construção dos objetivos do Plano ABC, segundo identificado na pesquisa documental e de campo, teve amparo principalmente nas dimensões ambiental e econômica da sustentabilidade. A busca pela melhoria da eficiência no uso de recursos naturais por meio do uso de tecnologias redutoras de GEE, como forma de se adaptar às mudanças climáticas e preservar a capacidade produtiva do sistema demonstram as preocupações ambientais inseridas nas diretrizes do Plano ABC. Segundo os formuladores da política, a adoção de novas tecnologias de produção, além dos benefícios ambientais decorrentes, seria também

capaz de viabilizar melhorias de renda na produção agrícola. A viabilidade econômica da atividade agrícola, segundo o Plano ABC passaria pela incorporação de novas tecnologias capazes de manter e até mesmo aumentar a capacidade produtiva dos recursos naturais e com isso melhorar a competitividade do segmento patronal da agricultura.

Em relação aos objetivos da Pnater, esta pesquisa apontou que a sua construção adotou uma visão mais holística do tema da sustentabilidade, envolvendo as dimensões ambiental, econômica, social, cultural, política e territorial. A dimensão ambiental pode ser evidenciada a partir da adoção do modelo agroecológico de produção agrícola, enquanto a dimensão econômica se incorpora à política a partir da valoração do produto, que pode ser alcançada por meio da agregação de valor à produção, da sua diversificação e do desenvolvimento de arranjos produtivos locais, além do acesso às políticas públicas de financiamento da produção. As diretrizes desta política, conforme destacado nos seus documentos oficiais e nos depoimentos colhidos nesta pesquisa, tem seu eixo norteador na dimensão social, visando a inclusão social e econômica dos agricultores familiares, bem como a geração de postos de trabalho no meio rural. A preservação e a valorização da cultura e dos saberes locais, aliada ao fomento da construção de espaços públicos de participação democrática, demonstram a preocupação com as dimensões de sustentabilidade cultural e política inserida na política. A dimensão territorial também se fez presente, e pôde ser verificada no processo de descentralização, entendida como uma eficiente estratégia de se democratizar a política pública.

A transversalidade do tema da sustentabilidade indicado na pesquisa e sua pluralidade de entendimento fez surgir debates sobre questões relativas à busca de eficiência nas políticas agrícolas, e na agricultura. Entendendo a complexidade do tema e a diversidade de abordagens, tanto sobre sustentabilidade quanto sobre padrão de eficiência em políticas públicas, esta análise procurou introduzir reflexões sobre a necessidade da construção social destes atributos na construção das políticas públicas.

Na análise das percepções sobre sustentabilidade dos atores envolvidos que se inserem na construção das políticas, foi possível identificar como as ideias, interesses e instituições moldam o entendimento, tanto de sustentabilidade quanto de eficiência, contidos nas políticas analisadas nesta pesquisa. Este entendimento estaria inserido dentro de um contexto social, político e institucional que delimita o processo de construção destas políticas. Neste sentido, o que se pôde inferir nesta pesquisa, foi que ambas as políticas, Pnater e Plano ABC, se mostraram alinhadas à busca pela sustentabilidade, cada uma segundo o significado que incorporam os seus formuladores, e segundo os interesses dos segmentos da agricultura

brasileira com os quais as políticas se relacionam.

Ao analisar as perspectivas das políticas em promover o desenvolvimento sustentável, identificou-se o consenso em relação a emergência da mudança do modelo de desenvolvimento no campo, sustentado por uma atividade agrícola sustentável, mas não restrito exclusivamente a ela. Uma “nova economia rural” suscita políticas públicas que disponham de instrumentos eficientes para imprimir uma mudança conceitual da agricultura e da sua articulação com as demais atividades presentes no meio rural.

As mudanças, principalmente no meio rural, são lentas e incrementais. Um novo conceito de agricultura que busca, entre outras coisas, superar a visão apoiada exclusivamente no aumento da produção para avançar na diversificação e qualificação da produção e do produto, na redução do uso de agrotóxicos e da dependência de insumos, se ampara fortemente no desenvolvimento tecnológico da agricultura. Neste momento de revitalização da agricultura brasileira a pesquisa agropecuária, assim como em outros momentos, volta a ser o foco das atenções, agora com o objetivo principal de qualificar a produção.

E para que esta pesquisa agropecuária “qualitativa” possa impactar positivamente a realidade da agricultura, ela precisa alcançar todos os agricultores, independente do rótulo de familiar, camponês, assentado, pequeno, médio ou grande produtor, latifundiário, pecuarista, etc., em todos os lugares independentemente da região, se sul, norte, leste ou oeste. No entendimento desta pesquisa, a melhor forma de se fazer chegar ao campo o conhecimento, a tecnologia e a informação seria por meio da assistência técnica e extensão rural. Segundo os entrevistados, o desenvolvimento sustentável da agricultura passa necessariamente pela pesquisa agropecuária, que por sua vez depende da assistência técnica e extensão rural para chegar aos agricultores no campo. Não se trata de ignorar a importância de tantas outras políticas públicas para a agricultura, como crédito rural, preços mínimos, seguro da produção, entre outras, mas realçar a relação de dependência destas políticas com as ações de educação no campo.

Alguns avanços foram identificados em relação ao estágio atual das políticas analisadas. A Pnater teria avançado em relação a sua institucionalização, às inovações processuais na contratação dos serviços de ATER e na consolidação de uma estrutura de governança em rede. Quanto ao Plano ABC, foram modestos os avanços identificados na consecução das metas estabelecidas para 2020. O destaque ficou por conta do Programa ABC, que tem avançado apesar das dificuldades operacionais identificadas. Os desafios de cada uma das políticas também foram apontados, sendo importante ressaltar a existência de um desafio comum, que versa sobre a ampliação no alcance das políticas. Consideradas estratégicas para

mudar a realidade da agricultura em direção à sustentabilidade, a ampliação destas políticas precisaria se tornar prioridade técnica, política e orçamentária dentro da agenda governamental do setor agrícola. A alocação de recursos financeiros, humanos e institucionais nestas políticas sinalizaria a intenção do governo em apoiar a implementação das mudanças necessárias na agricultura.

Para enfrentar o desafio da ampliação destas políticas, uma direção apontada nesta pesquisa seria estabelecer a efetiva conexão entre pesquisa agropecuária e ATER. Para realizar esta conexão, tanto Pnater como Plano ABC esperam contar com o apoio institucional da Agência Nacional de ATER (ANATER), órgão recém-criado (ainda em processo de constituição) e que tem a missão institucional de articular pesquisa agropecuária e ATER, buscando solucionar um problema recorrente de política agrícola, que é a dificuldade de apropriação das tecnologias e dos conhecimentos gerados na pesquisa agropecuária, por parte de quem os utiliza, ou seja, os agricultores. Espera-se que a ANATER possa atuar na solução dos principais entraves da qualificação e expansão dos serviços de ATER, e realizar uma forte articulação institucional em favor da conexão “pesquisa-ATER”.

Esta conexão “pesquisa-ATER”, segundo identificado na pesquisa, poderia favorecer também uma melhor articulação entre os distintos segmentos do setor agrícola. A partir desta conexão, seria possível ampliar os serviços de ATER para além da agricultura familiar e ainda fomentar a participação dos agricultores familiares na agricultura de baixo carbono. Esta situação de convergência das políticas amplia o horizonte da abertura de um diálogo construtivo entre os diversos atores envolvidos com a política agrícola brasileira.

A agricultura brasileira está diante do desafio de repensar seu modelo de desenvolvimento a partir da visão sistêmica das teses de sustentabilidade, que considere o agricultor como o principal agente de mudança no meio rural. Este novo modelo depende da articulação de diversas políticas públicas, sejam elas estruturantes ou regulatórias, de diversas áreas, nos diversos níveis de governo. Implementar mudanças demanda muito mais que disseminar conhecimento, tecnologias, assistência técnica. É importante que as metodologias utilizadas sejam capazes de criar o convencimento e a convicção de que as mudanças são necessárias, oportunas e positivas, para que sejam assimiladas e incorporadas.

Neste sentido, ficou identificado na pesquisa que as mudanças na agricultura dependem, em grande medida, da formação e qualificação dos profissionais que atuam na área, sejam eles formuladores de políticas, gestores públicos, acadêmicos e técnicos, pesquisadores ou extensionistas. A construção de um modelo de agricultura sustentável depende de profissionais capazes de assimilar conhecimento, desenvolver habilidades,

disseminar informações e tecnologias, além de fomentar novas relações no meio rural, fundamentadas na sustentabilidade social, ambiental, econômica, política, cultural e territorial.

Sustentabilidade pressupõe continuidade, e para que isto aconteça são necessárias mudanças conceituais e de comportamento, de todos os envolvidos, desde o setor produtivo e o governo, até a sociedade como um todo. As mudanças propostas para uma agricultura sustentável precisam ainda estabelecer uma conexão positiva entre o campo que produz, e a cidade que consome. A identificação de mercados consumidores, internos e externos, sensíveis à questão da sustentabilidade fortalece ainda mais a proposta de uma agricultura sustentável. As novas tendências comerciais no setor de alimentos apontam para mercados “limpos”, com segurança alimentar e com responsabilidade social e ambiental. O consumo sustentável de alimentos serve de sustentação para um mercado mais justo e solidário, valoriza a cultura e as relações sociais no campo, fechando assim o ciclo da produção sustentável.

A partir desta análise da inserção de sustentabilidade na política agrícola no Brasil, envolvendo as políticas da Pnater e Plano ABC, foi possível apontar para um caminho de convergência entre os segmentos da agricultura patronal e familiar, identificando um possível alinhamento capaz de fortalecer o setor agrícola como um todo. Reanalisar estas políticas em novo recorte temporal poderá indicar se estas convergências podem ser confirmadas, e se elas conseguirão gerar impactos positivos para o fortalecimento de ambos os setores, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país.

Conhecer e analisar os pontos convergentes e divergentes das políticas agrícolas pode ser de grande contribuição para o desenvolvimento de novas pesquisas nesta área. Uma agenda de pesquisa derivada desta pesquisa seria a comparação entre o setor agrícola e demais setores envolvidos na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) no atendimento as metas estabelecidas para redução de emissões de GEE. Outra agenda sugerida indica uma análise das políticas públicas discutidas nesta dissertação, envolvendo agora as etapas de implementação e avaliação, que se apresenta como um campo de estudos fértil para os interessados na questão do desenvolvimento rural sustentável.

Entende-se que a relação de complementariedade identificada entre as políticas Pnater e Plano ABC poderia aproximar agricultores familiares e patronais, e favorecer o diálogo e a cooperação entre estes segmentos do setor agrícola. Aproximar os segmentos não significaria consolidar um espaço único de decisões, mas sim ampliar os espaços para a construção de novas relações baseadas no respeito à importância social, econômica e política que ambos os

segmentos detém. Esta perspectiva estaria alinhada aos preceitos de uma “nova ruralidade” amparada pelas teses da sustentabilidade, que envolve também a ética e a solidariedade, tão ausentes neste tempo de crise moral que assola o país.

Esta pesquisa tem a pretensão de inspirar os *policy makers* da agricultura a formular políticas públicas que possam promover uma nova revolução no meio rural, diferente da “Revolução Verde” instituída no passado, com o amparo da força do capital estrangeiro e tão distante da ideia de sustentabilidade. A proposta que quero deixar com este trabalho e que representa um desafio para todos nós, sociedade, setor produtivo e principalmente os gestores públicos, é de implementar um novo modelo de agricultura que defenda as cores do Brasil, um país de vocação agrícola, rico em recursos naturais e em pessoas que amam trabalhar a terra e tirar dela o seu sustento, e que precisam ser valorizadas em favor uma sociedade mais humana, justa e sustentável.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. (2000) Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. Rio de Janeiro. IPEA. [Texto para discussão, n. 702].
- ABRAMOVAY, R. (2004) Entre Deus e o diabo – mercado e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social* – Revista de Sociologia da USP.
- ABRAMOVAY, R. (2010) Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? Novos Estudos. CEBRAP.
- ABRAMOVAY, R. (2012) Muito além da economia verde. São Paulo: Abril.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (2004) Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In AVARTE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, p.75-102.
- ALMEIDA, F. (2002) O bom negócio da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- ALMEIDA, F. (2007) Os desafios da sustentabilidade: uma ruptura urgente. Rio de Janeiro: Campus Elsevier.
- ALTAFIN, I. (2005) Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. Brasília: Rede Agroecologia, 2005. Recuperado a partir de <http://www.redeagroecologia.cnptia.embrapa.br/biblioteca/agriculturafamiliar/conceitodeagriculturafam.pdf>
- ALVES, M. A. (2004) O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organização e Sociedade*, v. 11, p. 141-154.
- ARAGÃO, L. G. T. (2011) Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de economia solidária. [Tese] Doutorado. Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília.
- ARRETCHE, M. (1996) Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 31. Nº 11, p.44-66.
- ARRETCHE, M. (2000) Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- ARRETCHE, M. (2003) Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18. N. 51, p. 7-9, fev. São Paulo.
- ARRETCHE, M. (2007) A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 22 nº 64. São Paulo, jun.
- ARROYO, M. G. (2004) A educação básica e o movimento social do campo. In: ARROYO, Miguel G.; CALDART, Roseli S. MOLINA, Mônica C. (Orgs.). *Por uma Educação do Campo*. Ed. Vozes. Petrópolis-RJ.

AVRITZER, L. (2003) O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 13-60.

BALSAN, R. (2006) Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. *Campo-território: Revista de Geografia Agrária*. Uberlândia. V.1. n. 2. P. 123-151, ago.

BANDEIRA, P. S. (2000) Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. e BANDEIRA, P. (orgs.). *Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos*, V.1. Santa Cruz do Sul: EDU- NISC, p.23-128.

BARBIER, E. (2000) The economic linkages between rural poverty and land degradation: some evidence from Africa. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 82, p. 355-370.

BARONI, M. (1992) Ambiguidades e deficiências no conceito de desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, n.32(2): 14-24, abr/jun. Recuperado a partir de http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901002000200003.pdf

BAUINAIM, A. M. (2006) Agricultura familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate. Brasília: IICA.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES B. D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BECK, U. (1997) Sociedade de risco. In: *Modernização reflexiva; política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Editora da Universidade estadual Paulista.

BIRKLAND, T. A. (2001) *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (Armonk, NY: M.E. Sharpe).

BOURDIEU, P. (2005) As estruturas sociais da economia. [Política e sociedade, n. 6].

BRASIL. (1993) Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos na Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 jun.

BRASIL. (2005) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, (mimeo).

BRASIL. (2006) Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2006. Seção 1, p.

BRASIL. (2008) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho ATER. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final.

BRASIL. (2008) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar

(SAF). Seminário Nacional de ATER: consolidar a PNATER, fortalecer a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável. Brasília, 2008a.

BRASIL. (2009) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Relatório de gestão. Brasília, (mimeo).

BRASIL. (2009) Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (Lei Ordinária). Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 dez. 2009. Seção Extra, p. 109, Coluna 2.

BRASIL. (2010) Lei Nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater, altera a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2010.

BRASIL. (2010) Decreto no 7.390, de 09 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6o, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez. 2010.

BRASIL. (2012) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. – Brasília: MAPA/ACS, 173 p. 2012.

BRASIL. (2014) Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas/Tribunal de Contas da União. 91 p. Brasília: TCU.

BRASIL. (2015) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Plano Safra 2015/2016 – Agricultura Familiar – Alimentos Saudáveis para o Brasil. Brasília.

BRUSEKE, F. J. (2000) O problema do desenvolvimento sustentável. In: Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. P. 29-40.

BUCCI, M. P. D. (2002) Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, p. 259.

CACCIA-BAVA, A. (1999) Exclusão social na identidade brasileira. In: Praia Vermelha/Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social-UFRJ.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. (2007) Análise de Políticas públicas no Brasil: Estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENAPAD, XXXI, Rio de Janeiro.

CALMON, P. C.; COSTA, A. T. M. (2013) Redes e governança das políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. n.01. Brasília. jul. UNB.

CAMPBELL, J. L. (2004) Institutional change and globalization. Princeton: Princeton University Press.

CAPELLA, A. C. N. (2004) O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002) / São Carlos: UFSCar, 2006. 234 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos.

CAPELLA, A. C. N. (2007) Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.) *Políticas Públicas no Brasil*. FIOCRUZ. Rio de Janeiro, p. 87 -122.

CAPORAL, F. R. (2011) Lei de ATER: exclusão da agroecologia e outras armadilhas. In: *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável*, vol. 4, n. 1. Porto Alegre: EMATERRS-ASCAR, p. 23-33.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. (2002b) Análise Multidimensional da sustentabilidade: uma proposta metodológica a partir da Agroecologia. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, vol. 3, n.3, p.70-85, jul/set.

CARNEIRO, M. J. (1999) Camponeses, agricultores e pluriatividade. Rio de Janeiro.

CARRION, R. M.; COSTA, P. A. (2010) Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. *Espacio Abierto* vol. 19 nº 4, oct-dic, p. 621 – 640.

CASADO, D. D. (2014) Análise da definição da agenda do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no governo FHC/ Deise Donatoni Casado. - São Paulo, 151p.

CEPEA. (2014) Perspectivas para o agronegócio em 2015. Recuperado a partir de www.cepea.esalq.usp.br

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. (2002) Metodologia científica. 5 ed. São Paulo: Prentice Hall.

CKAGNAZAROFF, I. B. (2009) Reflexões sobre estratégias de governança local. *Gestão e Sociedade*, v. 3, n. 5, p. 23-47.

CLARO, P. B. O.; CLARO, D. P.; AMÂNCIO, R. (2008) Entendendo o conceito de sustentabilidade nas organizações. São Paulo, *Revista de Administração (RAUSP)*, 43(4), 289-300.

CLAVAL, P. (2007) A geografia cultural. [Trad.] PIMENTA, L. F. e PIMENTA, M. C. A. Florianópolis: Ed. UFSC. 3. ed. 453 p.

COBB, R.; ELDER, C. (1972) Participation in American politics: The dynamics of agenda - building Boston, Allyn and Bacon.

COBB, R.; ELDER, C. (1983) Participation in American politics: The dynamics of agenda - building (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. (2012) A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, 87: 33-62

COURTNEY, M. E.; PILIAVAN, I.; GROGAN-KAYOR, A.; NESMITH, A. (2001) Foster Youth transitions to adulthood: alongitudinal view of youth leaving care. *Child Welfare*, 6, 685-717.

CRUZ, F. T. SCHENEIDER, S. (2010) Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização dos produtos artesanais. *Revista Brasileira de Agroecologia*, vol. 5 nº 2. P. 22-38.

CUNHA, A. S. (2010) Os 150 anos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Revista de Política Agrícola*, Ed. Especial. p. 4-9. Brasília/DF. Jul.

DAGNINO, E. (2002) Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. [Sociedade civil e espaços públicos no Brasil] São Paulo: Paz e Terra, p. 279-301.

DAL SOGLIO, F. (2009) Agricultura e sustentabilidade In: DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. (Orgs.) UAB/UFRGS Porto Alegre: Editora da UFRGS.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. (2003) Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez. p. 73-98.

DALLABRIDA, V. R. (2004) Governança territorial e políticas públicas: para a institucionalização de uma prática de concertação público-privada. In: BÜTTENBENDER, P.L., RIGHI, L. (orgs.) Políticas públicas e saúde. Ijuí, editora UNIJUÍ, Cadernos Unijuí, série Gestão Pública, 3, p.10-25.

DAROLT, M. R. (2000) As dimensões da sustentabilidade: Um estudo da agricultura orgânica na região metropolitana de Curitiba-PR. Curitiba. Tese de doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná/ParisVII. 310p.

DENARDI, R. A. (2001) Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*. Porto Alegre. V.2, n. 3 jul./Set.

DIAS, G. L. da S.; AMARAL, C. M. (2000) Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-98. In: BAUMANN, B. (Org.). Brasil: uma década em transição. Rio de Janeiro: Cepal.

DEIRMEIER, D.; KREHBIEL, K. (2003) Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, v.15, n.2.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. (2005) A gaiola de ferro revisitada: isoformismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresa*, v. 45, n.2, p.74-89, Rio de Janeiro.

DOWBOR, L. (2007) Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável. *Revista de Economia e Desenvolvimento Sustentável*, Campina Grande/PB Ano 1. Nº 0, edição experimental, Jun.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. (2011) Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América latina: um novo desenvolvimento em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, nº 27, mai./ago., p. 200-254.

ELSTER, J. (2000) "Rational choice history: a case of excessive ambition". *American Political Science Review*, vol.94 n.3. p.685-695.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, G. M. (2009) Contribuições do neoinstitucionalismo da ciência política para os estudos de redes organizacionais. *BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, v. 6, n. 3, p. 218-229, set./out.

ERTHAL, R. (2006) Os complexos agroindustriais no Brasil: seu papel na economia e na organização do espaço. *Revista geo-paisagem (on line)* Ano 5, nº 9, Jan/Jun.

ESTEVA, G. (2000) Desenvolvimento *In: SACHS, W. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, Editora Vozes.

FARIA, C. A. P. (2003) Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p. 21-29, fev.

FARIA, C. A. P. (2012) Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da análise de políticas públicas no Brasil?”. Trabalho apresentado no GT de Políticas Públicas do 35o Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu.

FARIA, R. (1999) Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, p. 41-49.

FAVARETO, A. (2006) Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil, *Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (62).

FAVARETO, A. (2010) A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos avançados*, São Paulo, V. 24, n. 68, p 299-319.

FERRAZ, A. T. R. (2006) Pensando a democracia e seu processo de adjetivação. *Agália*, Galiza (Espanha), v. 85-86, p. 173-200.

FLEXOR, G.; LEITE, S. P. (2007) Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: FÁTIMA, E.N. et al. (Orgs.) *Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad.

FLICK, W. (2009) Introdução à pesquisa qualitativa. Tradução Joice Elias Costa. 3 Ed. Porto alegre: Artmed.

FLIGSTEIN, N. (2001b) Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado. *Contemporaneidade e Educação*. Ano VI, nº 9, p. 26-55. 1º sem.

FLORES, M. (2002) Assistência técnica e agricultura familiar. In: LIMA, D. M. A.; WILKINSON, J. (org.). *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq/Paralelo. p.347-360.

FOLADORI, G. (2002) Avances y límites de la sustentabilidad social. In: *Economía, Sociedad y Territorio*. vol. III, num. 12, p. 621-637.

FONSECA, V. S. (2003) A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases

conceituais e desenvolvimento contemporâneos. Em VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C.A. (orgs). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FRANÇA, C. L. (2007) Formação de agenda e processo decisório nos Governos FHC e Lula: Uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico. Tese (Doutorado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

FREY, K. (2000) Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. Recuperado a partir de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>

GIDDENS, A. (1991) As consequências da Modernidade. São Paulo: Editora UNESP.

GIL, A. C. (2008) Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas.

GRANOVETTER, M. (2007) Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. RAE – eletrônica – v. 6, n. 1, art. 9, jan/jun.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1993) A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira. São Paulo em Perspectiva, São Paulo : SEADE, v.7, n.3, p.2-10, jul./set.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1996) A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: UNICAMP/IE. 217p.

GRAZIANO DA SILVA, J. (1997) O novo Rural brasileiro. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81 mai.

GRISA, C. (2010) Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural on line – v.4, n. 1 – jun.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. (2014) Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. RESR, Piracicaba-SP, vol. 52, supl. 1, p. S125-S146.

GUAZIROLI, C. ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. (2001) Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro: Garamond.

GUERRA, A. C.; TOLEDO, D. A. C.; CASTANHEIRA, L. F. M.; OLIVEIRA, B. A. M. (2007) Agricultura familiar e economia solidária: o programa compra direta como política de inserção. In: Congresso Brasileiro De Sistemas De Produção, n. 7. Fortaleza. Recuperado a partir de http://www.cnpat.embrapa.br/sbsp/anais/Trab_Format_PDF/139.pdf.

GUILHOTO, J. J. M.; FURTOSO, M. C.; BARROS, G. S. C. O Agronegócio na economia brasileira: 1994 a 1999. Notas Metodológicas. Piracicaba: CEPEA/CNA, 139p. 2000. Recuperado a partir de <http://www.cepea.esalq.usp.br/pib>.

GUIVANT, J. S. (2002) Sustentabilidade e métodos participativos: os riscos dos pressupostos realistas. Austrália: Congresso Mundial da International Sociological Association, Brisbane, 8-13 de jul.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. (2003) As Três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova, São Paulo, n.58.

HAY C. (2006) Constructivist Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press, p. 56-74.

HERMET, G. (2005) La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité". In: HERMET, G.; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J. (Orgs.). La Gouvernance: un concept et ses applications. Paris: Karthala. p. 17-47.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. (2003) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto, Oxfor.

HOWLETT, M.; RAMESH, P. A. (2013) Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier.

IBGE. (1996) Censo Agropecuário. Rio de Janeiro: 1995/96.

IMMERGUT, E. (1998) O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAVIA, E.; FERRAREZZI, E. Políticas Públicas – Coletânea. Vol.1. 2007.

IPEA, (2012) Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.

JACOBI, P. R. (2003) Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. Cadernos de Pesquisa, n. 118, mar. p. 189-205..

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. (2008) Políticas publicas para a agricultura familiar no Brasil. Semina: Ciências Sociais e Humanas, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, jul./dez.

KINGDON, J. W. (2003) Agendas, alternativas and public policies. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan.

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. (2015) Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. Saúde e Sociedade. São Paulo, v.24, n.2, p.556-567.

LABRA, M. E. (1999) Análise de Políticas, Modos de *Policy-making* e Intermediação de Interesses: Uma revisão. Physis: Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, vol. 9 nº 2, p. 131-166,

LEADER MAGAZINE. (1997) Inovação e desenvolvimento rural. Cadernos do observatório. n. 2.

LÉLÉ, S. M. (1991) Sustainable development: a critical review. World Development, vol.19 n.6, p.607-621.

LEROY, JEAN-PIERRE; BERTUCCI, A. A.; ACSELRAD, H.; PÁDUA, J. A.; SCHIESINGER, S.; PACHECO, T. (2002) Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você? Petrópolis: Vozes, 198 p.

LEVESQUE, B. (2007) Contribuição da Nova Sociologia Econômica para repensar a Economia no Sentido do Desenvolvimento Sustentável. Revista de Administração de

Empresas. São Paulo: FGV, v.47, n.2, p. 49-60.

LEVY, J.; LUSSAULT, M. (2003) Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés. Paris: Belin.

LIMA, G. F. C. (2002) Educação e sustentabilidade: Possibilidades e Falácias de um Discurso. In: Encontro da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, Indaiatuba-SP. Recuperado a partir de www.anppas.org.br

LIMA, J. R. T.; FIGUEIREDO, M. A. B. (2006) Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável. In: LIMA, J. R. T. de; FIGUEIREDO, M. A. B. (org.). Extensão rural, desafios de novos tempos: agroecologia e sustentabilidade. Recife: Bagaço, p.57-81.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; GERASSI, C. D. (2014) O neoinstitucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, p.111-137. 2011. Recuperado a partir de www.ims.uerj.br/ccaps

LINDBLOM, C. E. (1981) O processo de Decisão Política. Brasília: Ed. UnB.

LISITA, F. O. (2005) Considerações sobre a extensão rural no Brasil. ADM – Artigo de Divulgação na Mídia, Embrapa Pantanal, Corumbá-MS, n. 77, p.1-3. abr.

LOPES, R. P. (2002) Política nacional de assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar. In: LIMA, Dalmo M. de Albuquerque & WILKINSON, John. Inovação nas tradições da agricultura familiar. Brasília: CNPq/Paralelo 15, p. 373-390.

LOWI, T. (1972) Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, v. 22, jul/aug.

LUTZENBERGER, J. A. (2001) O absurdo da agricultura. Estudos avançados, v.15 n. 43. São Paulo Set./Dec.

MAGALHÃES, M. R.; BOUCHARDET, S. (2009) Políticas Públicas: conceitos básicos. Belo Horizonte: Consultoria ALMG.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (2003b) (eds.) Comparative Historical Analysis in the Social Annual. Rev. Sociologic. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press. Recuperado a partir de www.arjournals.annualreviews.org

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (2008) Elaborating the New Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs). The Oxford book of political institutions. Oxford: Oxford University Press.

MARTINS, C. E. B. (2002) Pobreza, meio ambiente e qualidade de vida: indicadores para o desenvolvimento humano sustentável. Indicadores Econômicos. FEE. Porto Alegre, v. 30, n. 3, p. 171-188. dez.

MARTINS, F. J. (2009) Educação do Campo: processo de ocupação social e escolar. In Proceedings of the 2nd II Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2008, São Paulo (SP)

(online).

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (2006) (Org.) Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª ed. 340 p.

MATTEI, L. (2005) Impactos do PRONAF: análise de indicadores. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, núcleo de estudos agrários e Desenvolvimento Rural. Série Estudos NEAD.

MDA, (2004) Política nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Recuperado a partir de <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretarias/saf-captec/politica-nacional-de-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-pnater>.

MDA, (2006) Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília-DF, MDA, Série Documentos n. 03, junho.

MDA, (2010) Plano Safra para a agricultura familiar 2010/2011. 12 p. Recuperado a partir de <http://www.pronaf.gov.br>.

MENDES, J. M. G. (2009) Dimensões da Sustentabilidade. Revista das Faculdades Santa Cruz, v. 7, n. 2, julho/dezembro.

MIKHAILOVA, I. (2004) Sustentabilidade: Evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. Revista Economia e Desenvolvimento, nº 16.

MILANI, C. R. S. (2008) O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias rap – rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/Jun.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. (2002) Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C. e SOLÍNIS, G. Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI? Porto Alegre: ed. Universidade/ UFRGS/ UNESCO, p.266-291.

MOREIRA, A.; FARIA, H. J. B. (2005) Cultura e governança: um olhar transversal para o município. Recuperado a partir de http://www.polis.org.br/artigo_interno.aspcodigo19

MUELLER, C. C. (1984) Gênese de estratégia agrícola no Brasil: uma interpretação. Revista Brasileira de Economia. Rio de janeiro, v. 38, n. 1, p. 3-24.

MUELLER, C. C. (1988b) Evolução e características do setor público agrícola no Brasil: as bases de seu modesto desempenho. Revista de Economia e Sociologia Rural. Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 241-274.

MUELLER, C. C. (2010) A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. Revista de Política agrícola. Ed. Especial. Brasília. p. 9-23. Jul.

MUSSO, P. (2004) A filosofia da rede. In: Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação - organizador André Parente, Porto Alegre: Sulina.

MUSSOI, E. M. (1998) Integración entre Investigación y Extensión Agraria en un contexto dedescentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa

Catarina, Brasil. Mayo de 1998. 411p. Tesis defendida y aprobada como parte de los requerimientos para la obtención del título de Doctor en Agronomía – Programa Agroecología, Campesinado e Historia, Universidad de Córdoba. Córdoba, Mayo. Recuperado a partir de <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/0811810014.pdf>

MUSSOI, E. M. (2006) Agricultura familiar, extensão rural e a nova política nacional de assistência técnica e extensão rural. In: LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, Marcos Antônio Bezerra (org.). Extensão rural, desafios de novos tempos: agroecologia e sustentabilidade. Recife: Bagaço, p.99-106.

MYRDAL, G. (1984) Aspectos políticos da teoria econômica. Tradução José Auto. São Paulo: Abril Cultural.

NAVARRO, Z. (2001) Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro, Revista Estudos Avançados, 16 (44): 83-100.

NAVARRO, Z. (2010) Uma agricultura para todos os brasileiros. Revista de Política Agrícola. Publicação trimestra. Ano XIX – edição especial. Jul. Brasília.

NETO, B. S.; BASSO, D. (2010) A ciência e o desenvolvimento sustentável: para além do positivismo e da pós-modernidade. Ambiente e Sociedade. CAMPINAS. VOL.8. n.2. p.315-329. Jul-dez.

NEUMAN, P.; FROELICH, M. (2004) Perfil dos serviços de ATER no Brasil: Análise crítica de relatórios. Brasília: MDA/FAO/UFSM, (Relatório de Consultoria).

NEVES, D. P. (2005) Agricultura familiar: quantos ancoradouros. Niteroi: UFF. 35p.

NEVES, M. F.; CASTRO, L. T. (2007) Marketing e Estratégia em Agronegócios e Alimentos. 1a Edição - 3a Reimpressão. São Paulo. Editora Atlas. Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110618-pt>.

OCDE, (2011) Integração da adaptação e alterações climáticas na cooperação para o Desenvolvimento. Guia para o Desenvolvimento de Políticas, OCDE Recuperado a partir de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110618-pt>.

ONU, (1987) Nosso futuro comum. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nova York.

PALIER, B.; SUREL, Y. (2005) Les trois I et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, Paris. Vol. 55, p. 7-32.

PASCHOAL, A. (1995) Modelos sustentáveis de agricultura. Agricultura sustentável. Jaguaraúna, v. 2, n. 1, p. 11-16.

PETTAN, K. B. (2007) A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): Percepções e Tendências. 2010. 393 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola na área de concentração em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo Recuperado a partir de <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/>.

PIERSON, P. (2004) Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton:

Princeton University Press.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. (2004) Historical institutionalism in contemporary political science”, in Ira Katznelson e Helen Miller (eds.), *Political science: the State of the discipline*, Nova York, USA, WW Norton and Company.

PINTO, I. C. M. (2008) Mudanças nas Políticas Públicas: A Perspectiva do Ciclo de Política Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun.

PRATS, J. (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. [Instituciones y Desarrollo n. 10] p. 103-148.

POLANYI, K. (1944) The Great Transformation. New York: Holt, Rinehart.

RATTNER, H. (1999) Sustentabilidade: uma visão humanista. In: Ambiente e Sociedade, jul/dec. n. 5, p. 233-240.

REIS, F. W. (2000) Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

REZENDE, G. C. (2003) Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Ipea.

RIBEIRO ROMEIRO, A. (1988) Agriculture et progrès technique: étude de la dynamique des innovations. Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, n.4, p.3-26.

RITS, G. (1996) Le développement: Histoire d’une croyance occidentale. Paris : Presses de Sciences PO.

ROCHA, C. V. (2005) Neoinstitucionalismo como modelo de análise de políticas públicas. Civitas. Porto Alegre. Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1. p.11-28. jan.-jun.

ROCHA, H. S.; COSTA, R. E.; OLIVEIRA, V. S. (2010) A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social- I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, Fortaleza.

RODRIGUES, R. (2001) Agricultura e Agronomia. Estudos avançados. V. 15. N. 43. São Paulo. Set./Dez.

RUA, M. G. (2009) Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 130 p.

SABATIER, P. A. (1998) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, p.129,

SACHS, I. À (1995) La Recherche de Nouvelles Stratégies de Developpement Enjeux du Sommet Social. Paris: UNESCO.

SACHS, I. (2000) Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas. In: Vieira, P. F.; Weber, J (org) Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental. 2. Ed. São Paulo: Cortez, p. 469-491.

SACHS, I. (2004) *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond,

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C.; SILVA, A. P.M.; LUEDEMANN, G. (2012) *a sustentabilidade ambiental da agropecuária*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília : Rio de Janeiro : Ipea.

SANTOS, B. S. (2005) *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 10 ed. São Paulo: Cortez, 348 p.

SANTOS, M. O. (2007) *Território e sociedade. Entrevista com Milton Santos*. 3ª. edição. Ed. Fundação Perseu Abramo.

SANTOS, V. (2012) O que é e como fazer “revisão da literatura” na pesquisa teológica. *Fides Reformata* XVII, n. 1, p. 89-104.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. (2002) Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed., Introdução, p. 39-82.

SARAVIA, E. (2006) Introdução à política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) *Políticas públicas: coletânea*, v. 2. Brasília: ENAP.

SCHMIDT, V. A. (2008) Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 303-326.

SCHNEIDER, S. (2004) A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *DOSSIÊ. Sociologias*, Porto Alegre, ano 6. N. 11 jan./jun. p. 88-125.

SCHNEIDER, S. (2005) A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro. *Cadernos do CEAM*, “Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – Contribuições ao Debate”. Brasília, ano V, n. 17, p. 23-42, fev.

SCHNEIDER, S. (2010) Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*. V. 30. N. 3. São Paulo. Jul./Set. p. 511-531.

SCHNEIDER S., CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. (2004) Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; KUNRATH SILVA, M.; MORUZZI MARQUES, P. E. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre-RS, Editora da UFRGS, 252p., p. 21-49. (Série Estudos Rurais). SECCHI, L. *Políticas PÚBLICAS: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning. 133p. 2010.

SEN, A. K. (2000) *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SERAFIM, R. P.; DIAS, M. P. (2012) Análise de política: uma revisão da literatura. *Policy analysis: a review*. *Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em Gestão Social*, RGS, v.3, n. 1, p.121-134, jan./ jun.

SGARBI, V. S.; LIMA, M. T. A; SANTOS, C. F. S. O; FALCÃO, M. C. (2008) Os jargões da Sustentabilidade: uma discussão a partir da produção científica nacional. *X Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente ENGEMA*.

SILVA, M. (2012) [Prefácio] In: Abramovay, R. Muito além da economia verde. Fundação Avina, São Paulo, p. 14.

SILVA, S. M. (2000) Indicadores de sustentabilidade urbana: as perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável. São Carlos: UFSCar, Dissertação (Mestrado).

SILVA, S. R. M.; SHIMBO, I. (2001) Proposição básica para princípios de sustentabilidade. In: Encontro Nacional e Encontro Latino Americano sobre edificações e Comunidades Sustentáveis. Canela, RS. p. 73-79. Porto Alegre: NORIE/UFRGS.

SILVA, M. R.; SHIMBO, I. (2004) A dimensão política da sustentabilidade na formulação de políticas públicas de habitação. Caso: Itararé-SP e região. II Encontro da ANPPAS, São Paulo.

SILVA, A. S.; SOUZA, J. G.; LEAL, A. C. (2012) A sustentabilidade e suas dimensões como fundamento da qualidade de vida. Departamento de Geografia da FCT/UNESP, Presidente Prudente, n. 12, v.1, p.22-42, janeiro a junho.

SILVA, J. M. D. (2015) Aspectos teóricos para análise de políticas de comunicação: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. /VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política - VI COMPOLÍTICA – PUC-RIO, 22 a 24 abril.

SILVEIRA, H. R.; COSTA, R. E.; OLIVEIRA, V. S. (2010) A descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social. São Paulo.

SIPIONI, M. E.; SILVA, M. Z. (2013) Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em conselhos gestores de políticas públicas. Revista de sociologia e política v. 21, n. 46: 147-158 jun.

SOUZA, C. (2001) A nova gestão pública. In: Gestão pública: desafios e perspectivas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2001. p. 38-62.

SOUZA, C. (2003) Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. RBCS, v. 18, n. 51, São Paulo, fev.

SOUZA, C. (2006) Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez.

SOUZA, D. C. (2010) O meio ambiente das cidades. São Paulo: Atlas.

SWEDBERG, R. (2004) Sociologia Econômica: hoje e ontem. Tempo Social, v.16, n. 2.

THELEN K. (2003) How institutions evolve: in- sights from comparative historical analysis. See Mahoney & Rueschemeyer 2003b, pp. 208–40.

THÉRET, B. (2003) As instituições entre as estruturas e as ações. Lua Nova, 58: 225- 254, São Paulo.

THEYS, J. (2006) O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. Eisforia, vol. 4, n° especial, p.179-198.

TIMM, J. U.; ARAÚJO, M. (2010) Breve histórico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Revista de Política Agrícola, Ed. Especial. p. 24-31. Brasília/DF. Jul.

TORRES, M. D. F. (2004) Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

VALENTE, N. (2007) Breves considerações sobre a nova economia institucional. Recuperado a partir de <http://www.cofecon.org.br>.

VEIGA, J. E. (2002) A face territorial do desenvolvimento. Revista Internacional do Desenvolvimento Local, v. 3, n. 5, p. 5-19, set.

VEIGA, J. E. (2004) Destinos da ruralidade no processo de globalização. Estudos avançados vol.18 n.51. São Paulo Mai/Aug.

VEIGA, J. E. (2005) Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamound.

VEIGA, J. E. (2007) Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. [Economia e Território no Brasil Contemporâneo] org. PIQUET, R. OLIVEIRA, E.

VIANA, A. L. (1996) Abordagens metodológicas em políticas públicas. RAP, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2.

VIEIRA, P. F.; CAZELLA, A.; CERDAN, C.; CARRIÈRE, J-P (2010) (Orgs.). Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Secco.

VITAL, T.; SAMPAIO, Y. (2012) Política agrícola e agrária no Brasil: Nova constitucionalidade. Anais da Academia Pernambucana de Ciência Agrônômica, Recife, vols. 8 e 9, p. 59-71,

WANDERLEY, M. N. (2000) A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. Desenvolvimento e meio ambiente, n. 2, p. 29-37 jul/dez. Editora da UFPR.

WANDERLEY, M. N. (2003) Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, 21, out. pp. 42-61.

WANDERLEY, M. N. (2013) A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 15, out. Rio de Janeiro, p. 87-145.

WEBER, M. (2000) Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Marx Weber; trad. de Regina Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. técnica de Gabriel Cohn, 4ª ed. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, (reimpressão 464 p.)

WEDIG, J. C. (2009) Reflexões socioculturais acerca do mundo rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 152 p.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (2005) Desenvolvimento, sustentabilidade e conflitos socioambientais. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA,

D. B. (Org.) A insustentável leveza da política ambiental - desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, p. 288.

ZINGA, M. R. M. (2004) Um estudo de caso sobre as causas da permanência e da desistência no assentamento zumbi dos palmares, Campos dos Goytacazes – RJ. Dissertação de mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro. Jun.

APÊNDICES - Roteiro de entrevistas

I – CONTEXTUALIZAÇÃO PROFISSIONAL

1. Fale sobre a sua trajetória de vida e profissional, e seu envolvimento com a agricultura e a política (ATER ou ABC):
2. Por que o governo deve investir nesta política?
(Importância social, econômica, ambiental...)

II – CONTEXTUALIZAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRA

(Contextualizar o setor agrícola em relação com a política agrícola)

1. Como você analisa o setor agrícola brasileiro?
2. Quais eram os problemas agrícolas que mais chamavam atenção do setor agrícola antes da implementação desta política, e como governo e sociedade civil lidavam com eles?
3. Houve mudanças nos problemas enfrentados pelo setor agrícola nos tempos recentes?
(mudanças estruturais, conjunturais, na sociedade e nos atores....)
4. Houve mudanças nas políticas para enfrentar estes novos problemas?
(mudanças institucionais, administrativas, na sociedade e nos atores....)

III – CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS (PNATER OU PLANO ABC)

(Contextualizar a importância da política, seu marco legal)

1. Como você define a política (ATER ou ABC)?
2. Quais são os objetivos desta política e como eles foram definidos?
(Construção participativa ou top down, quem teve mais peso e poder nas decisões, quem contribuiu mais com as ideias, quais as redes e interesses envolvidos ...)
3. Como você analisa o contexto social e político em que surgiu esta Política?
(Pressão da sociedade, arranjo institucional, demanda de instituições políticas, outros interesses....)
4. Quais as instituições e/ou grupos de interesse estiveram envolvidos na construção desta política e qual o papel de cada uma?
5. E como elas se relacionavam? Quais os interesses conflitantes e como eles foram superados?

IV – RELAÇÃO DOS ATORES E INSTITUIÇÕES COM A POLÍTICA

1. Qual a contribuição das instituições governamentais para viabilizar a implementação desta política (ATER ou ABC)?
2. Qual a contribuição das instituições e/ou grupos de interesse não governamentais para viabilizar a implementação desta política (ATER ou ABC)?

3. Como você analisa os interesses e as demandas destes atores?
4. Como você analisa a compreensão dos problemas por parte dos atores envolvidos na construção desta política (ATER ou ABC)? (Crenças, valores, visão de mundo)
5. Em que fase de construção da política cada um destes atores se fizeram mais presente? (Ciclo de PP: agenda, formulação, implementação, avaliação)
6. Como você analisa a participação da burocracia pública no processo de construção desta política? Houve entraves burocráticos significativos? (agilidade processual, interferência política, ...)
7. Como você analisa o contexto político no momento da construção desta política? (ingerência política)

V - RELAÇÃO DA POLÍTICA COM A SUSTENTABILIDADE

1. O que você entende por sustentabilidade?
2. Quais as suas dimensões?
3. Você considera possível compatibilizar outros interesses com a ideia de sustentabilidade? (Econômicos, sociais, territoriais, políticos, culturais)
4. Como essa política se alinha com os princípios da sustentabilidade?
5. Quais as dimensões foram priorizadas? Por que? (Econômica, social, política, ambiental, cultural, territorial...)
6. Qual o nível de comprometimento dos atores envolvidos com a sustentabilidade? (Mudança de paradigma ou apenas no discurso político...)
7. Qual a contribuição desta política pública (ATER ou ABC) para o desenvolvimento rural sustentável? (Econômica, social, política, ambiental, cultural, territorial...)

VI – PERSPECTIVAS FUTURAS

1. Como você avalia o cenário atual para esta política (ATER ou ABC)?
2. O que pode ser feito para que esta política se alinhe aos princípios da sustentabilidade?

VII - OUTRAS CONTRIBUIÇÕES

1. Há algo que você queira acrescentar que possa ser de interesse desta pesquisa?