



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Programa de Pós-Graduação em Administração

Mestrado Acadêmico em Administração

LUCIANA NUNES GOULART

**Análise de Redes da Política Nacional de Agricultura Familiar: observações
em um contexto marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo de
coalizão**

Brasília – DF

2019

LUCIANA NUNES GOULART

Análise de Redes da Política Nacional de Agricultura Familiar: observações em um contexto marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo de coalizão.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Professor Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília – DF

2019

Análise de Redes da Política Nacional de Agricultura Familiar: observações em um contexto marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo de coalizão.

Luciana Nunes Goulart

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Diego Mota Vieira
Orientador

Professora Dra. Cristhiane Oliveira da Graça Amâncio
Examinadora Externa

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto
Examinador Interno

Professor Dr. Adalmir de Oliveira Gomes
Examinador Suplente

AGRADECIMENTO

Este breve agradecimento precisa ser registrado porque sem a ajuda de algumas pessoas este trabalho não teria sido possível.

Diversas outras pessoas deveriam ser também aqui citadas, mais a memória já cansada após um período de árduo trabalho dificulta a pretensão de fazer uma lista exaustiva.

A primeira pessoa a agradecer é minha mãe Vera Lúcia Nunes Goulart porque dela herdei e com ela aprendi o gosto pela leitura e pela escrita. Sem seu exemplo e seus incentivos, provavelmente nunca teria me aventurado nessa empreitada.

Também agradeço aos meus queridos amigos e colegas de trabalho Ângelo Henrique Lopes da Silva e Melchior Sawaya Neto pela compreensão, torcida e estímulo que não faltaram em nenhum dia desses dois anos de muito trabalho e estudo.

Agradeço às minhas primas e amigas Daniela Matias de Carvalho Bittencourt e Marja de Sá Guimarães pela inspiração, pela paciência e pelo apoio técnico imprescindível.

Gratidão ao meu Professor Orientador Dr. Diego Mota Vieira pela tranquilidade com que conduziu todo o processo e pelas orientações cruciais para o desenho deste projeto.

E, especialmente, agradeço ao meu marido Rafael Oliveira de Castro Alves que me mostrou, na prática e dia após dia, o significado da palavra companheirismo. Sem sua força, esse caminho teria sido algo impensável de trilhar. Com sua alegria, foi uma experiência recompensadora.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Composição da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar	79
Tabela 2 - Destaque para as organizações que representam os interesses da Agricultura Familiar na composição da rede.....	89
Tabela 13 - Requisitos para a emissão de DAP	149
Tabela 4 - Resultados obtidos nos testes da Hipótese 3	193
Tabela 5 - Empenho anual Ministério do Meio Ambiente – ações voltadas à agricultura familiar	207
Tabela 6 - Empenho anual Ministério do Desenvolvimento Social – ações voltadas à agricultura familiar	207
Tabela 7 - Empenho anual do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	208
Tabela 8 - Empenho anual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – ações voltadas à agricultura familiar	208
Tabela 9 - Empenho anual Ministério da Integração Nacional – ações voltadas à agricultura familiar	209
Tabela 10 - Empenho anual Ministério da Fazenda – ações voltadas à agricultura familiar	209
Tabela 11 - Empenho anual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)	210
Tabela 12 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018).....	210
Tabela 13 - Execução Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento (ano de 2017).....	215

Lista de Figuras

Figura 1 - Relações e associações entre alguns dos principais programas voltados à agricultura familiar	14
Figura 2 - Raízes Teóricas das Redes de Políticas Públicas.....	18
Figura 3 - Modelo de análise de redes de políticas públicas a ser aplicado na Política Nacional de Agricultura Familiar	26
Figura 4 - O Modelo de categorias de Stakeholders de Mitchell, Agle e Wood (1997)	37
Figura 5 - Linha do tempo resumida - Antecedentes históricos da Política Nacional de Agricultura Familiar	59
Figura 6 - Composição do CONDRAF desde sua criação - apenas membros (com direito a voto)	90
Figura 7 - Composição do CONDRAF desde sua criação - convidados incluídos	91
Figura 8 - Representação da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar (atores e programas).....	109
Figura 9 - Representação da Rede de Atores da Política Nacional de Agricultura Familiar .	111
Figura 10 - Representação da Rede de Programas da Política Nacional de Agricultura Familiar	112
Figura 11 - Distribuição espacial da pecuária de corte e de leite na agricultura familiar (porcentagem de estabelecimentos da agricultura familiar)	172
Figura 12 - Representação da Rede da Política de Agricultura Familiar do Estado de Goiás (atores e programas)	181
Figura 13 - Representação da Rede de Atores da Política de Agricultura Familiar do Estado de Goiás.....	182
Figura 14 - Representação da Rede de Programas da Política de Agricultura Familiar do estado de Goiás	183
Figura 15 - Exemplo de tentativa de estabelecer comparações para testar a Hipótese 1	191
Figura 16 - Exemplo de tentativa de estabelecer comparações para testar a Hipótese 2	191
Figura 17 - Análise preliminar do nível de gasto na UF do Ministro - comparação do alinhamento partidário do Ministro e (MDA) do Governador da UF do Ministro	196
Figura 18 - Empenho anual Ministério do Meio Ambiente – ações voltadas à agricultura familiar	207
Figura 19 - Empenho anual Ministério do Desenvolvimento Social – ações voltadas à agricultura familiar	207

Figura 20 - Empenho anual do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	208
Figura 21 - Empenho anual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – ações voltadas à agricultura familiar	208
Figura 22 - Empenho anual Ministério da Integração Nacional – ações voltadas à agricultura familiar	209
Figura 23 - Empenho anual Ministério da Fazenda – ações voltadas à agricultura familiar..	209
Figura 24 - Empenho anual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	210
Figura 25 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018)	210
Figura 26 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018) - excluindo Ministério da Fazenda.....	211
Figura 27 - Valor aplicado pela CONAB no PAA, período de 2009 a 2017	212

Lista de Quadros

Quadro 1 - Delimitação inicial do modelo, com base na literatura	25
Quadro 2 - Categorias de Stakeholders segundo o Modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997)	36
Quadro 3 - Síntese das etapas cumpridas no desenvolvimento da pesquisa	45
Quadro 4 - Quadro-resumo - Mecanismos de Accountability.....	67
Quadro 5 - Frequência dos mecanismos de integração utilizados, segundo os respondentes ..	70
Quadro 6 - Reuniões do CONDRAF no período analisado.....	72
Quadro 7 - Quadro-resumo - Mecanismos e ferramentas de integração	77
Quadro 8 - Aplicação do Modelo de Saliência de Stakeholders de Mitchell et al. (1997) aos membros e stakeholders externos da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar	80
Quadro 9 - Classificação de Saliência de Stakeholders, conforme Mitchell, Agle e Wood (1997) – atores selecionados	86
Quadro 10 - Quadro-resumo - Composição e número de participantes da rede.....	95
Quadro 11 - Principais participantes do CONDRAF - 2014 a 2018	100
Quadro 12 - Quadro-resumo - Estabilidade Interna da Rede	107
Quadro 13 - Quadro-resumo - Densidade ou Nível de Integração	117
Quadro 14 - Quadro-resumo - Modo de Governança da Rede.....	124
Quadro 15 - Quadro-resumo: Gerenciamento de Conflitos	135
Quadro 16 - Requisitos de enquadramento da categoria "agricultor familiar".....	148
Quadro 17 - Quadro-resumo - Nível de Consenso sobre Objetivos e Prioridades	156
Quadro 18 - Quadro-resumo - Ações de Gestão da Rede.....	161
Quadro 19 - Quadro-resumo - Gestão da Comunicação da Rede.....	167
Quadro 20 - Legislação selecionada sobre agricultura familiar - estado de Goiás.....	171
Quadro 21 - Quadro-resumo - Sistema Federalista	187
Quadro 22 - Quadro-resumo - Presidencialismo de Coalizão	197
Quadro 23 - Quadro-resumo - Estabilidade do Sistema da Rede	204

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Redes de Políticas Públicas.....	17
2.1.1	Raízes Teóricas do Estudo de Redes de Políticas Públicas	17
2.1.2	Coordenação em ambientes de rede e suas implicações	19
2.1.3	Modelos de efetividade de redes de políticas públicas	23
2.2	Sistema Federalista.....	28
2.3	Presidencialismo de coalizão.....	32
2.4	O Modelo de Stakeholders de Mitchell, Agle e Wood (1997)	35
3	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	39
3.1	Caracterização da Pesquisa	39
3.2	Etapas da Pesquisa.....	42
4	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR.....	49
5	RESULTADOS ENCONTRADOS	60
5.1	Componente Estrutural – Mecanismos de <i>Accountability</i>	60
5.2	Componente Estrutural – Mecanismos e Ferramentas de Integração	67
5.3	Componentes Estruturais – Composição da Rede e Número de Participantes	78
5.4	Componente Estrutural – Tempo de Criação da Rede	96
5.5	Componente Estrutural – Estabilidade Interna da Rede	98
5.6	Componente Estrutural – Densidade ou Nível de Integração das Relações	108
5.7	Componente Estrutural – Modo de Governança	118
5.8	Componente de Funcionamento – Processos de Tomada de Decisão	124
5.9	Componente de Funcionamento – Gerenciamento de Conflitos	129
5.10	Componente de Funcionamento – Nível de Consenso sobre Objetivos e Prioridades	136
5.11	Componente de Funcionamento – Ações de Gestão da Rede	157
5.12	Componente de Funcionamento – Gestão da Comunicação na Rede.....	162
5.13	Componente de Contexto – Sistema Federalista	168
5.14	Componente de Contexto – Presidencialismo de Coalizão.....	187
5.15	Componente de Contexto – Estabilidade do Sistema.....	197
5.16	Componente de Contexto – Munificência de Recursos.....	205
5.17	Componente de Contexto – Importância para a Sociedade.....	216
6	CONCLUSÃO	221
7	REFERÊNCIAS	233

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, testemunhou-se uma crescente preocupação entre gestores públicos e pesquisadores com relação à necessidade de que as políticas públicas fossem reestruturadas, em seus desenhos e formas de implementação, de maneira mais coordenada e eficiente (March & Olson, 1983; Pressman & Wildavsky, 1984). De acordo com Jennings (1994), o conceito de coordenação tornou-se um dos mais discutidos nas literaturas sobre organizações e sobre políticas públicas, em função da natureza cada vez mais complexa das questões com que o setor público passou a se deparar (Ferlie, Fitzgerald, McGivern, Dopson, & Bennett, 2011; O’Toole, 1997; Peters, 1998; Repetto, 2009).

Esta crescente preocupação foi destacada por Pressman e Wildavsky, em sua clássica obra sobre a implementação de políticas públicas (1984, p. 133), ao afirmarem que nenhuma recomendação para a ação governamental era mais comum do que “precisamos de maior coordenação” e nenhuma reclamação sobre o serviço público era tão frequente quanto a “falta de coordenação”.

Segundo definição de Jennings (1994), coordenação é a utilização conjunta de recursos e de processos para obter determinados resultados. Para Licha e Molina (2006), coordenação é um processo que conta com múltiplas dimensões, envolve diferentes atores e cujo fim é articular esforços que favoreçam o atingimento de objetivos estratégicos. Nesse sentido, a efetiva coordenação demanda constante negociação e troca de informações (Licha & Molina, 2006).

Espera-se que um maior nível de coordenação possa contribuir para evitar inconsistências e sobreposições entre as políticas e para superar a o viés setorial das políticas públicas (Peters, 1998; Repetto, 2009). Ademais, ações coordenadas diminuem as chances da ocorrência de lacunas na prestação de serviços públicos (Provan & Milward, 1995).

No entanto, mesmo com o amplo discurso que clama por coordenação, observa-se a proliferação de ações governamentais que se destinam a um mesmo público-alvo de forma fragmentada e sem coerência sistêmica (Lindblom, 1979; Jennings, 1994; Repetto, 2009).

Dessa forma, os diversos programas podem vir a se tornar um conjunto de ações relacionadas entre si em diversas dimensões cruciais, mas que não dispõem de complementariedade, ocasionando uma maior dificuldade na prestação dos serviços, e conseqüentemente, a entrega de serviços menos efetivos e a frustração do público-alvo (Jennings, 1994). Segundo Peters

(1998), programas que não são adequadamente coordenados produzem consequências indesejadas, maiores gastos públicos e o descontentamento por parte da opinião pública.

Nesse contexto, é preciso ponderar o quão desafiadora é a obtenção do devido comprometimento com objetivos compartilhados, considerando que as organizações públicas possuem responsabilidades setoriais amplas e recursos escassos (Lindblom, 1979; March & Olson, 1983; Oliver, 1990; Repetto, 2009; Jennings & Krane, 1994; Peters, 1998; Cline, 2000).

Diante disso, torna-se necessário questionar de que maneira ações coordenadas podem ser obtidas. A forma tradicional é a hierarquia weberiana, que promove coordenação intraorganizacional mediante linhas claras de autoridade (Jennings & Ewalt, 1998; Licha & Molina, 2006; O'Toole, 1997; Peters, 1998). Porém, muitas vezes, a administração pública se organiza a partir da atuação conexa entre diversas agências, que lidam conjuntamente com problemas complexos, em contextos de poder disperso, de interseções entre os mandatos e nos quais a hierarquia tradicional possui pouco valor (Cline, 2000; O'Toole, 1997; Peters, 1998; Provan & Milward, 1995). Tais contextos de interação são denominados por parte da literatura como redes de políticas públicas e, conforme O'Toole (1997, p. 45):

“Redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou suas subunidades, nas quais os diversos membros não são subordinados hierarquicamente aos demais. Redes exibem uma certa estabilidade estrutural, mas vão além de ligações formalmente estabelecidas ou de políticas formalmente legitimadas” (tradução livre).

Para o autor, políticas que lidam com problemas complexos são mais propensas a requererem estruturas em rede para sua execução. Para esses casos, a teoria tradicional da Administração Pública, que é baseada em relações hierárquicas, pode ser até mesmo contraproducente quando aplicada inadvertidamente, pois nesses contextos a hierarquia possui pouca utilidade em definir prioridades, resolver disputas e facilitar interações (O'Toole, 1997; Jennings & Ewalt, 1998).

As redes não substituem o papel das estruturas burocráticas tradicionais (Agranoff & McGuire, 2001; O'Toole, 1997b). Ao contrário, elas apenas adicionam novas relações às estruturas hierárquicas, aumentando a complexidade da gestão e da implementação das políticas e criando uma estrutura de incentivos e prioridades bastante diferente da observada na gestão intraorganizacional (O'Toole, 2015).

Redes são o arcabouço no qual muitas políticas são executadas e, portanto, em análises de redes, o contexto no qual as redes operam necessariamente precisa ser considerado (Provan &

Milward, 1995; O'Toole, 1997; Jennings & Ewalt, 1998; Cline, 2000; Turrini, Cristofoli, Frosini, & Nasi, 2010; O'Toole, 2015; Cristofoli & Markovic, 2016; Klijn, 1997).

Assim, torna-se importante considerar que este contexto é marcado por incentivos dúbios: há tanto incentivos à cooperação quanto à ação isolada (Cline, 2000), principalmente quando, ao longo do tempo, são criados diferentes programas e agências para atender a necessidades similares ou até mesmo sobrepostas (Jennings & Ewalt, 1998).

Dessa forma, as ações de coordenação em redes de políticas públicas ocorrem num ambiente de luta de poder, de resistência a mudanças e de apego às culturas organizacionais específicas. A resistência deriva em grande medida do fato de as ações coordenadas serem vistas como ameaças à estabilidade e à manutenção das atribuições burocráticas específicas dos diversos órgãos (Jennings & Krane, 1994; Licha & Molina, 2006). É o que a literatura tem chamado de “*turf protection*”, ou a defesa do domínio de atuação de cada órgão e de sua forma de executar políticas, de modo a justificar a importância e a necessidade da própria existência dos diversos órgãos individuais (Bardach & Lesser, 1996; Jennings, 1994; Jennings & Krane, 1994; Jennings & Ewalt, 1998; Peters, 1998; Mandell & Keast, 2007; Mitchell & Shortell, 2000).

Dessa forma, o trabalho de coordenação envolve construir relações de confiança entre os participantes em um ambiente instável e, para que isso seja possível, deve-se promover a apresentação clara e honesta das intenções e prioridades, o compartilhamento de informações fidedignas e o oferecimento oportuno de *feedbacks* entre os parceiros. Tudo isso para permitir a redução do nível de incerteza e assim fortalecer a tendência à cooperação (Cline, 2000; Jennings & Krane, 1994; O'Toole, 1997).

Porém, mesmo em situações em que as relações de parceria já estejam estabelecidas, o equilíbrio entre cooperação e conflito é um equilíbrio instável: ou, nas palavras de Cline (2000, p. 563), “a relação entre conflito e cooperação é clara apenas nos raros casos de consenso total ou de conflito total. Nos demais casos, essa relação é, no máximo, ambígua”.

Sendo assim, torna-se necessário identificar quem são os atores envolvidos em uma rede, quais são as suas preferências e qual o grau de influência que conseguem exercer frente aos demais, na busca pela concretização dessas preferências. Para atingir este objetivo, o presente estudo utilizou-se o modelo de análise *stakeholder* de Mitchell, Agle e Wood (1997).

Ademais, com frequência os analistas exploram o efeito das condições políticas nos resultados da políticas públicas, examinando, por exemplo, variáveis tais como a competição entre partidos, o controle partidário do governo e os níveis de participação política para compreender

como a estrutura e o funcionamento das redes são afetados (Jennings, 1994). Para Peters (1998), as questões de poder político são determinantes para os altos escalões governamentais, o que faz com que eventuais esforços de coordenação por parte dos escalões mais baixos sejam infrutíferos, caso o respaldo estrutural e político a estes esforços não esteja presente.

Nesse sentido, Peters (1998) afirma que a razão para a falta de coordenação pode ser encontrada nas preferências heterogêneas dos diversos partidos políticos, principalmente quando existe a necessidade de formação de coalizões ou de ajustes partidários. Considerando o conceito de Lindblom (1979, p. 522), ajustes partidários são “processos fragmentados e descentralizados de tomada de decisão”, nos quais os diversos participantes se pressionam mutuamente, com base em seus recursos políticos. Ademais, a própria alternância de poder pode afetar a possibilidade de consolidação das bases administrativas de longo prazo para a construção de consensos amplos, principalmente em países com fraca estabilidade institucional (Repetto, 2009).

Tudo isto posto, entende-se que, para analisar as redes de políticas públicas brasileiras, ao menos dois fatores do poder político do país não podem deixar de ser atentamente considerados: o sistema federalista e o chamado presidencialismo de coalizão.

Em sistemas federalistas, os governos subnacionais são responsáveis por implementar políticas próprias, bem como políticas do governo central. Dessa forma, a depender da distribuição de competências e atribuições entre os níveis de governo prevista no arcabouço jurídico-institucional da política em análise, a coerência da ação pública demandará a existência de uma boa coordenação vertical. No caso brasileiro, considerar este aspecto é fundamental, visto que o país possui tamanho continental, características muito heterogêneas e é marcado por um sistema federalista reconhecidamente forte.

Ademais, no Brasil opera o chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), no qual os diferentes partidos se alinham com os objetivos de conquistar o poder e de garantir a governabilidade. Essa lógica molda toda a estrutura de poder político do governo brasileiro, seja quando se considera a relação Legislativo-Executivo, as relações federativas ou as relações entre as diversas agências governamentais. Para Nicoletti (2014, p. 14), a “estabilidade e a sustentabilidade das instituições brasileiras estão fortemente associadas à lógica racional da formação de coalizão majoritária de governo”.

Conforme Rocha Neto e Borges (2016, p. 440 e 471), o presidencialismo de coalizão brasileiro promove “fragmentação e competição entre agências governamentais que deveriam atuar de forma integrada”, o que faz com que a “transversalidade [tenha] escassa efetividade prática no

Brasil, prevalecendo apenas no discurso”. Para os autores, cada agência funciona sob uma lógica própria, que varia de acordo com os interesses dos diversos partidos políticos que assumem as pastas nos diferentes ministérios (Rocha Neto & Borges, 2016).

Assim, Peters (1998) afirma que muitas das dificuldades em obter coordenação encontram-se no nível da política e não no nível da gestão. Nesse sentido, considera-se que as características do presidencialismo de coalizão e do federalismo são condicionantes importantes do contexto em que operam as redes de políticas públicas brasileiras, e portanto, propõe-se que esses dois aspectos sejam considerados em análises de redes de políticas públicas do país.

Sendo assim, cabe apresentar brevemente a rede que foi objeto da pesquisa realizada: a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Segundo a Lei nº 8.213/1991,¹ o regime de economia familiar é aquele no qual o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração.

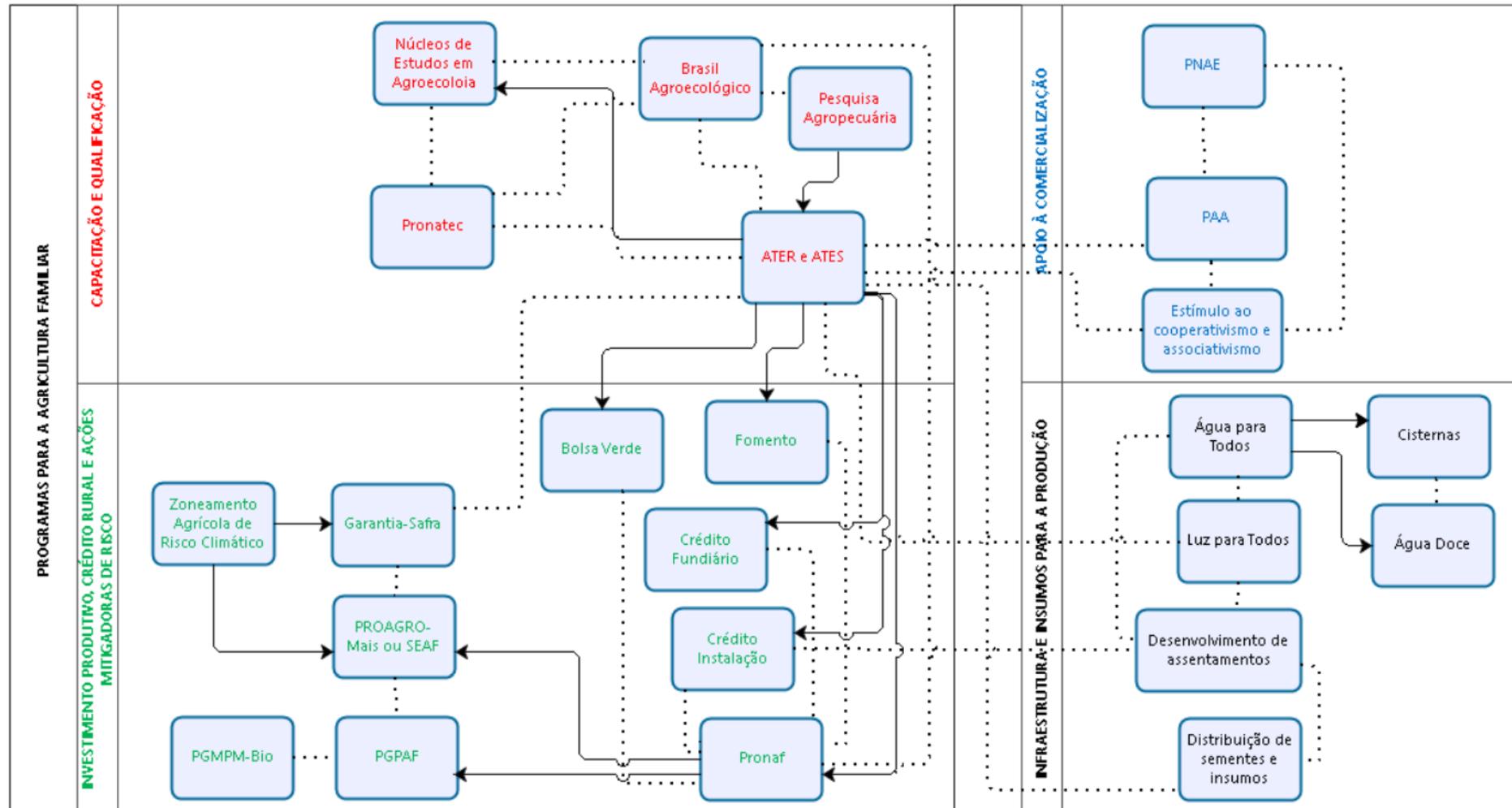
Em 1996, foi criado o primeiro programa público especificamente voltado para a agricultura familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que opera pela concessão de financiamentos subsidiados a projetos produtivos. Em 2006, foi aprovada a lei que reconheceu e definiu a categoria “agricultor familiar” e estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326/2006). Ao longo dos anos 2000, foram criados diversos outros programas para a agricultura familiar.

Hoje, existem múltiplos programas governamentais e diversos atores envolvidos na gestão desses programas, caracterizando uma verdadeira rede de políticas públicas voltada a este público. Para auxiliar na compreensão da complexidade em que opera esta rede, diante das diversas relações entre os programas envolvidos, elaborou-se a figura 1 a seguir, que ilustra de forma esquemática alguns dos principais programas existentes e suas ligações.

Como a figura se propõe a esboçar, tamanha quantidade de programas relacionados, com objetivos correlatos e geridos por múltiplos atores, abre espaço para diversos desafios de coordenação, o que torna a abordagem de redes útil para a análise do tema em estudo.

¹ Parágrafo 1º do artigo 11 da Lei nº 8.213 de 1991, com redação dada pela Lei nº 11.718 de 2008.

Figura 1 - Relações e associações entre alguns dos principais programas voltados à agricultura familiar



Fonte: elaboração própria.

*Na figura, as setas cheias indicam relações entre os programas, em função de seus objetivos oficiais ou das regras sobre a sua operacionalização; enquanto que as linhas pontilhadas representam associações sinérgicas possíveis, em função de interseções no público-alvo potencial.

Assim, considerando a complexidade das relações subjacentes à Política Nacional de Agricultura Familiar e a importância social e econômica dos temas por ela tratados, optou-se por utilizá-la como objeto de análise para o estudo de caso que aqui realizado.

Desse modo, o presente estudo buscou responder a seguinte pergunta-problema: como se caracteriza a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar brasileira, em termos de sua estrutura, de seu funcionamento e do contexto no qual está inserida? Ademais, apresentou-se a seguinte pergunta acessória: como os fatores de contexto “presidencialismo de coalizão” e “federalismo” influenciam essa rede?

Portanto, como objetivo principal, pretendeu-se analisar as características da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar que são apontadas pela literatura como capazes de afetar a capacidade das redes de atingirem seus resultados. Esta análise foi realizada considerando que o contexto subjacente é marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo de coalizão.

Com vistas ao alcance de tal objetivo, foram perseguidos os seguintes objetivos específicos:

- 1 – Levantar os antecedentes históricos da Política Nacional de Agricultura Familiar brasileira e identificar os programas que atualmente compõem essa política;
- 2 – Identificar os atores envolvidos e avaliar seu grau de influência sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
- 3 – Caracterizar a estrutura, o funcionamento e o contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
- 4 – Analisar a influência do federalismo sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
- 5 – Analisar a influência do presidencialismo de coalizão sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

As contribuições que este estudo oferece são a proposição e a aplicação de um novo modelo de efetividade de redes de políticas públicas, elaborado com base em modelos propostos pela literatura e adaptado à realidade brasileira, marcada pelo federalismo e pelo presidencialismo de coalizão.

O’Toole (2015) afirma que embora tenha havido grande progresso no entendimento sobre quais fatores afetam o desempenho das redes de políticas públicas, muito ainda precisa ser descoberto sobre os fatores que moldam o desempenho e os valores da rede, influenciando no alcance de seus objetivos. Acredita-se que o presente trabalho contribui nesse sentido, ao oferecer dados

empíricos sobre características de estrutura, de funcionamento e de contexto que, conforme a literatura, afetam os resultados de redes de políticas públicas.

Além disso, entende-se que, em políticas públicas, um dado formato não atende a todas as situações (Cairney & Weible, 2017; Peters, 1998), de modo que, para cada análise de redes específica, torna-se importante considerar não só as diferentes características da política pública envolvida, mas também dos sistemas políticos nos quais elas operam. Nesse sentido, Raab, Mannak, & Cambré (2013), afirmam que poucos estudos empíricos sobre mecanismos de governança de redes foram conduzidos fora dos Estados Unidos. Dessa forma, o caso brasileiro pode oferecer perspectivas interessantes e reveladoras, contribuindo para a teoria sobre efetividade de redes de políticas públicas como um todo.

Para embasar a análise proposta, será apresentada a seguir uma revisão de literatura sobre redes de políticas públicas, sobre federalismo e sobre presidencialismo de coalizão, seguida da apresentação do modelo de análise *stakeholder* de Mitchell, Agle e Wood (1997).

Logo após, descreve-se a formação histórica da Política Nacional de Agricultura Familiar. Posteriormente, são apresentados os métodos e técnicas de pesquisa utilizados com vistas ao cumprimento do objetivo geral e dos objetivos específicos. Na sequência, são apresentados e discutidos os resultados alcançados, as lacunas da pesquisa e as principais possibilidades de estudos futuros identificadas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo busca realizar uma revisão da literatura dos temas que embasam a presente pesquisa, a saber: redes de políticas públicas, federalismo e presidencialismo de coalizão, bem como o modelo de análise de *stakeholders* de Mitchell, Agle e Wood (1997). Desse modo, cada um desses tópicos será abordado em uma das quatro seções que se seguem, a começar pela literatura sobre redes de políticas públicas.

2.1 Redes de Políticas Públicas

2.1.1 Raízes Teóricas do Estudo de Redes de Políticas Públicas

A análise de redes de políticas públicas busca avaliar de que forma as redes podem fortalecer sua capacidade de concretizar ações coletivas e assim atingir os objetivos comuns de seus membros. Essa capacidade de ação coletiva pode ser desenvolvida por meio da governança e do gerenciamento dos processos de interação e das características estruturais e culturais da rede (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997).

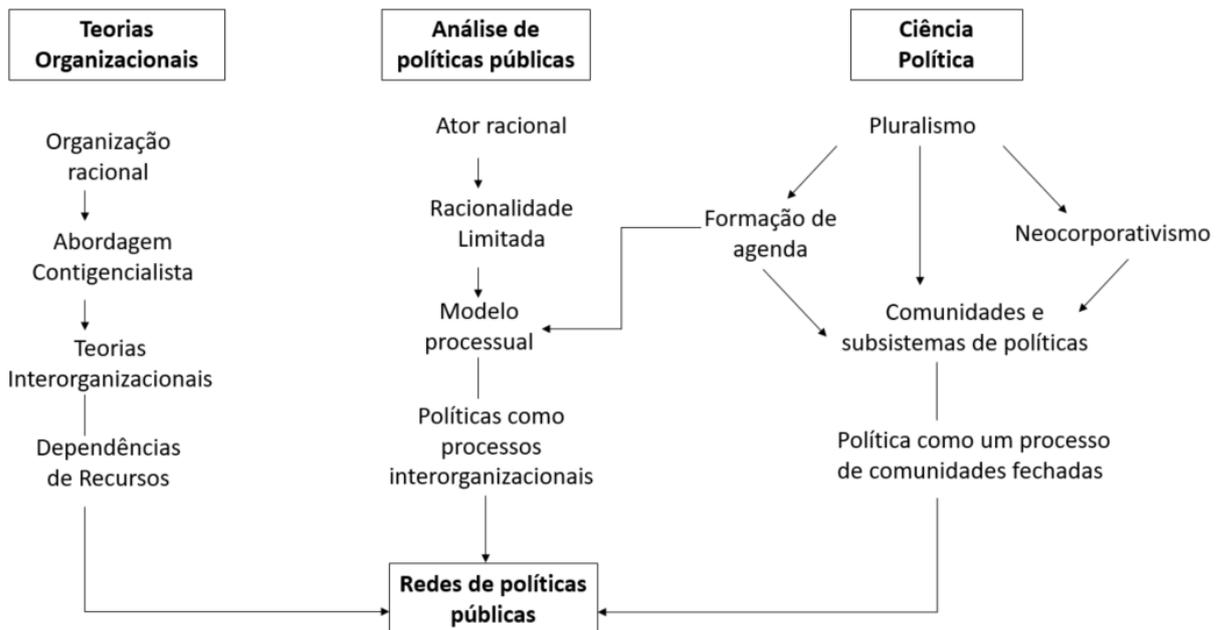
Redes são o arcabouço no qual muitas políticas são executadas e, assim, a análise de redes representa uma tentativa de analisar conjuntamente o contexto e o processo de elaboração e de implementação de políticas públicas (Klijn, 1997). Nesse sentido, o conceito de redes de políticas públicas conecta as políticas ao seu contexto estratégico e institucional, pois ressalta a importância das características estruturais da rede e dos aspectos culturais e simbólicos de seus membros, na medida em que tudo isso influencia nos resultados obtidos (Ferlie & Pettigrew, 1996; Kickert et al., 1997; March & Olson, 1983; Milward & Provan, 1998; Provan & Milward, 1991; Raab, Mannak, & Cambré, 2013).

Como as interações entre os membros da rede tendem a ser repetitivas, os processos de institucionalização e, em decorrência, de construção de padrões de interação, de valores compartilhados e de regras formais e informais são parte fundamental do arcabouço a ser analisado em um contexto de redes (Kickert et al., 1997). Assim, e partindo desta íntima relação da análise de redes com a Teoria Institucional das organizações, cabe apontar as raízes teóricas da análise de redes de políticas públicas.

Conforme Klijn (1997), essas raízes são encontradas nas Teorias Organizacionais, destacadamente na abordagem de relações interorganizacionais de dependências de recursos e na Ciência Política, por meio dos debates sobre pluralismo, elitismo e corporativismo, associados à busca pela compreensão dos processos de formação de agenda e de tomada de decisão nas comunidades políticas. Complementarmente, é importante considerar que ambas as vertentes são amparadas pelo modelo de ator com racionalidade limitada, presente na análise de políticas públicas.

A forma com que essas três tradições de pesquisa forneceram subsídios e criaram a necessidade de uma análise integrada por meio da perspectiva de redes é representada pelo autor por meio da figura 2:

Figura 2 - Raízes Teóricas das Redes de Políticas Públicas



Fonte: Klijn (1997, p. 29). Tradução livre.

Em análise complementar, Berry et al. (2004) afirmam que foram desenvolvidas três tradições de pesquisa com foco em redes: a análise de redes sociais ou sociométricas, proveniente da Sociologia; a análise de redes com foco em mudança política e em formação de agenda, proveniente da Ciência Política e a análise dos efeitos das configurações e da gestão de redes nos resultados das políticas públicas, provenientes da Administração Pública. Segundo os autores, apesar das características complementares dessas três tradições de pesquisa, há relativamente pouco compartilhamento de conhecimento entre elas, o que é uma limitação a ser superada, com vistas a ganhos de robustez.

Acerca da situação atual da pesquisa sobre redes de políticas públicas, a literatura reconhece que progresso substantivo já foi obtido, mas pondera que quantidade considerável de pesquisa ainda precisa ser feita, pois ainda existem diversas características das redes sobre as quais se possui baixa clareza e baixo consenso (O’Toole, 2015; Turrini et al., 2010; Cristofoli & Markovic, 2016). Nesse sentido, O’Toole (2015) considera que a teoria já desenvolvida até o momento mostra-se insuficiente para direcionar a atenção dos pesquisadores para determinados tipos de características em detrimento de outras e para apontar como as redes de fato operam.

Assim, considerando o progresso que já foi concretizado e o muito que ainda há por fazer, entende-se pertinente apresentar os principais aspectos sobre os quais a literatura já evoluiu, e também continuar empreendendo esforços na busca por mais dados e por novas reflexões – da forma como o presente estudo busca fazer.

2.1.2 Coordenação em ambientes de rede e suas implicações

O’Toole (1997a) apresenta a implementação de políticas públicas por meio de redes como uma tentativa de solucionar o problema de coordenação e de cooperação entre múltiplos atores. Nesse sentido, as redes são empregadas de forma a obter coordenação, como alternativa às hierarquias e aos mercados (Powell, 1990).

Conforme Provan e Milward (1995), no setor público, a necessidade de que as organizações cooperem entre si por meio de redes, para alcançar objetivos sistêmicos, é observada com frequência, mesmo quando o contexto oferece baixos incentivos à cooperação.

Assim, torna-se importante ressaltar que redes e ações de coordenação, não são termos sinônimos. Muitas vezes, a literatura se utiliza desses termos de forma intercambiável, mas isso se constitui em uma imprecisão conceitual, pois embora o estudo conjunto destes fenômenos contribua para a sua compreensão mútua, eles não são a mesma coisa, uma vez que não basta que exista cooperação e coordenação em um ambiente de múltiplos atores para que exista de fato uma rede de políticas públicas (Provan & Lemaire, 2012).

A gestão por meio de redes de políticas públicas implica em mudanças importantes em relação ao ambiente de gestão tradicional. Os gestores de uma rede não são capazes de supervisionar efetivamente todos os agentes relevantes, pois os canais de monitoramento são difusos e muitas vezes não-confiáveis; as culturas organizacionais individuais exercem influência importante e

os resultados da rede são mais difíceis de prever e de mensurar do que os resultados de uma única organização (O'Toole, 1997; Provan & Lemaire, 2012; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Agranoff & McGuire, 2001).

Mandell e Keast (2007) afirmam grande parte da literatura sobre análise de redes de políticas públicas tratam todos os tipos de rede da mesma forma, o que compromete a qualidade das análises realizadas. As autoras adotam a tipologia definida por Brown e Keast (2003) que apresenta três tipos de rede, classificadas com base no seu grau de integração horizontal, ou seja, no nível de intensidade dos relacionamentos entre seus participantes.

O primeiro tipo, conforme Brown e Keast (2003), é a rede cooperativa, que é a mais simples e mais comum. Nesse tipo de rede, os membros permanecem independentes entre si e interagem apenas quando necessário, para a troca de informações e/ou de expertise. Assim, redes cooperativas são marcadas por ligações soltas e infrequentes e envolvem um baixo nível de comprometimento por parte de seus membros.

Já as redes coordenativas estão um passo à frente em termos da força das relações entre os participantes e do risco em que os participantes precisam incorrer em prol da rede. Esse tipo de rede busca integrar as atividades de diversas organizações para a provisão de serviços de maneira eficiente. Mandell e Keast (2007) apresentam como exemplos dessas redes os casos estudados pelos clássicos trabalhos de Provan e Milward (1995) e de Jennings e Ewalt (1998), que tornaram esse tipo de rede mais conhecido.

Por fim, o terceiro tipo são as redes que envolvem o mais alto nível de risco e de comprometimento, chamadas de redes colaborativas. Nas redes colaborativas, os participantes deixam de ser atores independentes que tentam se coordenar e passam a atuar de forma conjunta, buscando solucionar problemas da rede, e não problemas próprios. Nesse caso, os membros tornam-se interdependentes de fato, pois precisam modificar seus processos e estruturas internos para se dedicarem ao funcionamento da rede. Tudo isso leva à formação de relações densas que demandam altos níveis de confiança entre os atores.

Mandell e Keast (2007) se debruçam sobre esse último tipo de rede que, para elas, é o único tipo que demanda indicadores de desempenho próprios de gestão de rede. Segundo essas autoras, para os demais tipos de rede, medidas tradicionais de gestão e de acompanhamento de efetividade são adequadas e suficientes, visto que buscam o cumprimento de tarefas que possuem métodos padronizados de mensuração. Em seu entendimento, por outro lado, medidas tradicionais de gestão e de desempenho, apesar de serem importantes para redes colaborativas,

precisam ser complementadas pela análise dos esforços colaborativos realizados, pois apenas indicadores tradicionais não são capazes de abarcar toda a complexidade do processo que perpassa a gestão das redes colaborativas (Mandell & Keast, 2007).

No entanto, diferentemente do que propõem Mandell e Keast (2007), considera-se que medidas de desempenho próprias de gestão de rede são necessárias para todos os tipos de rede e não só para aquelas que possuem alto nível de coordenação e institucionalização. Concorde-se com a argumentação das autoras de que as redes não devem ser tratadas todas como iguais, mas entende-se que os tipos propostos por Brown e Keast (2003), mais do que categorias estanques, são partes de um contínuo e que as redes reais podem misturar aspectos desses três tipos ideais. Nesse sentido, acompanha-se ao argumento de Klijn (1997, p. 23) de que tipologias servem mais para que se possa comparar “diferentes condições de coordenação” e para estabelecer gradações, do que para definir categorias de análise rígidas, que sejam aplicáveis apenas a um tipo e não a outros.

Outro aspecto importante é que a ocorrência de coordenação não é garantia de que melhores resultados serão alcançados pelas redes. O trabalho de coordenação pode, por exemplo, diminuir a atenção dispensada às atividades de entrega efetiva e gerar custos de coordenação muito altos, que sobrecarreguem as organizações-membro (Ferlie & Pettigrew, 1996; Jennings & Ewalt, 1998; Provan & Kenis, 2007; Provan & Lemaire, 2012; Repetto, 2009). Ademais, há que se considerar de forma cautelosa os efeitos da coordenação e da gestão por meio de redes sobre as questões de *accountability*.

Para O’Toole (1997b) tanto impactos positivos quanto negativos da gestão por redes sobre a *accountability* podem ser observados: são dois lados da mesma moeda. Enquanto alguns autores defendem que pressões por maior nível de *accountability* no uso dos recursos públicos e por maior profissionalismo na administração dos serviços públicos estão relacionadas a interações organizacionais mais intensas, que promovem o compartilhamento de informações e que ajudam a tornar públicas a existência de regras arcaicas ou prejudiciais (Agranoff & McGuire, 2001; Bardach & Lesser, 1996; Oliver, 1990; O’Toole, 1997b), há uma grande preocupação com a dificuldade de atribuição de responsabilidades que as atuações intersetoriais podem gerar, visto que quando algo sai errado, torna-se mais difícil identificar responsabilidades (Agranoff & McGuire, 2001; Milward, 1996; O’Toole, 1997; O’Toole, 2015; Peters, 1998; Provan & Kenis, 2007; Rhodes, 1997). Nas palavras de O’Toole (2015, p.366), há um risco de perda de transparência e de aumento de corrupção, visto que os processos que envolvem múltiplas agências são “imperfeitamente compreendidos e apenas parcialmente monitorados”.

Ademais, quando se pensa em coordenação envolvendo atores do setor público, há que se considerar o modelo de orçamento público como um fator decisivo para moldar as relações entre os agentes. “O orçamento reflete as prioridades do governo em termos monetários, e por isso é um mecanismo importante de coordenação e de definição de prioridades” (Peters, 1998, p. 39). No entanto, a rigidez característica do orçamento público tende a inibir a execução de recursos de forma compartilhada (Wildavsky, 1978; Bardach & Lesser, 1996; Fountain, 2013).

Em estudo clássico, Wildavsky (1978), destaca que o orçamento faz com que os atores olhem mais para suas próprias tarefas do que para as necessidades de outros órgãos executores, pois o modelo de orçamentação fragmenta as decisões e promove conflito. Assim, as agências tendem a se tornar cautelosas umas com as outras, já que precisam competir por recursos com aquelas que atuam em áreas correlatas. A mesma opinião é defendida no estudo conduzido por Peters (1998), que destaca que estruturas e processos por si só não conseguem garantir coordenação, principalmente em função das regras fragmentadas de execução orçamentária.

Nesse mesmo sentido, Provan e Milward (1995) encontraram evidências de que em redes com problemas de restrições orçamentárias, os gestores precisam confiar muito mais em cooperação informal e na boa vontade dos profissionais envolvidos, do que em sistemas sem restrições desse tipo. Ou seja, pressões orçamentárias tendem a trazer maior instabilidade às atividades de uma rede, comprometendo ações de coordenação e a efetividade da rede.

Corroborando este entendimento, Jennings e Krane (1994) apresentam três tipos de barreiras às ações de coordenação em rede. O primeiro tipo são as barreiras legais ou técnicas, que são aquelas impostas pela legislação ou pela tecnologia disponível. Dentre as restrições legais, os autores destacam as dificuldades impostas pelo orçamento público para a execução de recursos financeiros de forma conjunta. Um segundo tipo são as barreiras organizacionais, formadas pelas diferentes missões, estruturas e processos que podem levar a conflitos acerca de objetivos e prioridades. E, por fim, as barreiras políticas, que podem advir tanto do contexto político dos programas (presença ou não de apoio por parte do alto escalão do governo) quanto de aspectos internos à burocracia envolvida, tais como o já citado “*turf-protection*”.

Outra dificuldade que se apresenta à atuação de redes são as questões relacionadas à comunicação e ao compartilhamento de informações. Assim, faz-se necessário que os gestores das diversas organizações encontrem maneiras eficientes de se comunicar, de modo a desenvolver objetivos comuns, ou ao menos, para identificar em que medida os objetivos próprios estão relacionados entre si (Jennings, 1994). No entanto, analisando iniciativas de gestão da informação na América Latina, Repetto (2009) destacou que apesar dos esforços

realizados, a troca de informações entre diferentes órgãos públicos ainda ocorria de forma bastante dispersa e atomizada, de modo que o nível de compartilhamento de informações ainda não era suficiente para conferir coerência à identificação de problemas e à tomada de decisões.

Por outro lado, a literatura também identifica condições que favorecem a coordenação de atores em relações em rede. Para Oliver (1990), alguns fatores podem ser destacados: necessidade – seja por obrigação legal ou por assimetria de poder –, reciprocidade, eficiência operacional, legitimidade e previsibilidade na provisão de informações e/ou de recursos. Essas condições podem ocorrer simultaneamente e interagir entre si. Ademais, a autora destaca conceitos que podem favorecer os ambientes cooperativos: o “consenso do campo”, que é o grau com que as organizações aceitam as aspirações umas das outras e a “similaridade do campo”, que representa a similaridade entre os serviços, clientes e resultados almejados pelas diferentes agências. Quanto a este último conceito, no entanto, a autora destaca que quando a similaridade de campo é intensa, a cooperação pode ser dificultada, em função de conflitos territoriais e por recursos (*turf-protection*). Quando a similaridade, por outro lado, é apenas mediana, ela pode ser tornar uma facilitadora das relações interorganizacionais (Oliver, 1990).

Em suma, ao se considerar as implicações de ações de coordenação e cooperação em ambientes de rede, entende-se que é importante levar em conta que as redes não são todas iguais, mas que todas exercem impacto relevante nos mecanismos de gestão a serem adotados e nas formas de exercer *accountability*. Ademais, há que se considerar de que forma a dinâmica orçamentária do setor público e as demais barreiras à coordenação impactam no funcionamento das redes. Sem esquecer da forte necessidade de comunicação e de compartilhamento de informações que são característicos de operações em ambientes de redes.

Com todos esses aspectos gerais em mente, acredita-se que é possível aprofundar nas formas pelas quais as redes de políticas públicas se configuram e nas maneiras pelas quais elas afetam os resultados das políticas subjacentes.

2.1.3 Modelos de efetividade de redes de políticas públicas

Para o presente estudo, a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar será analisada tanto enquanto variável dependente, na medida em que sua configuração é determinada pelas condições de seu contexto, quanto como variável independente, visto que redes impactam na eficiência da ação pública e na obtenção dos resultados planejados.

O’Toole (2015), chama atenção para a necessidade de realizar essa dupla análise e estudar as redes tanto como variáveis independentes – que explicam os resultados das políticas – quanto como variáveis dependentes – para compreender quais processos de gestão e de busca coletiva por soluções levam à adoção de determinados tipos de configurações de rede. Para o autor, ambos os tipos de análise são relevantes, pois os conjuntos de características estruturais e de funcionamento da rede se combinam e interagem de maneiras complexas, com diferentes resultados para a gestão das redes e para as políticas públicas (O’Toole, 2015).

Neste estudo, decidiu-se explorar as especificidades de cinco modelos de efetividades de redes de políticas públicas, selecionados por sua relevância e abrangência, de modo a desenvolver um modelo amparado na literatura e útil para ser aplicado à rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Os cinco modelos selecionados possuem fortes relações entre si e são sintetizados no caderno de apêndices da presente pesquisa, destacando-se suas principais características e particularidades (ver Apêndice 1 para uma descrição dos modelos).

O primeiro modelo selecionado foi o de Provan e Milward (1995), por se tratar do principal marco do estudo sobre efetividade de redes e por ser apontado como o melhor ponto de partida para novas teorias sobre o tema (Raab, Mannak e Cambré, 2013; Turrini, Cristofoli, Frosini e Nasi, 2010). O segundo modelo foi o de Mitchell e Shortell (2000), pois, em relação ao modelo anterior, agrega aspectos relacionados à governança e à gestão da rede como relevantes à compreensão de seu funcionamento e de seus resultados, representando um avanço importante a ser considerado. O modelo de Provan e Kenis (2007) foi empregado por apresentar critérios que permitem categorizar os diferentes tipos de governança de rede. Turrini et al. (2010), por sua vez, apresentam um modelo amplo desenvolvido a partir de extensa e bem documentada revisão de literatura, tendo como ponto de partida o modelo de Provan e Milward (1995). E, por fim, o último modelo selecionado foi o de Raab et al. (2013), que expressamente afirmam que seu modelo expande e testa o modelo seminal de Provan e Milward (1995).

Para auxiliar no desenvolvimento de um novo modelo para o contexto brasileiro, optou-se por enquadrar os diversos elementos dos cinco modelos selecionados nas categorias “estrutura”, “funcionamento” e “contexto”, conforme proposto por Turrini et al. (2010). Assim, buscou-se facilitar a categorização de todos os elementos relevantes, de forma sistematizada.

A partir da comparação entre os modelos, observada no Quadro 1, foi possível lançar luz sobre as contribuições e limitações de cada um, com vistas à proposição de um novo modelo, que combinou os aspectos mais relevantes da literatura com peculiaridades do caso brasileiro.

Quadro 1 - Delimitação inicial do modelo, com base na literatura

	Características estruturais	Características de funcionamento	Características de contexto
Provan e Milward (1995)	Controle externo; Integração; Centralização.	–	Estabilidade do sistema; Munificência de recursos.
Mitchell e Shortell (2000)	Definir mecanismos de <i>accountability</i> ; Implantar mecanismos de coordenação; Definir a composição da rede.	Definir processos de tomada de decisão; Gerenciar conflitos; Definir prioridades e objetivos estratégicos; Manter o interesse dos membros; Estimular criatividade; Criar sistemas de compartilhamento de informações e monitoramento.	Obter recursos; Importância para a sociedade.
Provan e Kenis (2007)	Número de participantes; Densidade das relações de confiança.	Nível de consenso sobre os objetivos; Necessidade de competências gerenciais no nível de rede.	–
Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010)	Controle externo; <i>Accountability</i> ; Mecanismos e ferramentas de integração; Formalização; Tamanho; Estabilidade interna da rede.	Fomento da estabilidade da rede; Gerenciamento dos processos de rede; <i>Networking</i> ; Gerenciamento tradicional.	Estabilidade do sistema; Munificência de recursos; Suporte e participação da comunidade.
Raab, Mannak e Cambré (2013)	Estabilidade interna da rede (entrada e saída de membros relevantes); Tempo de criação; Densidade ou nível de integração das relações; Centralização; Modo de governança.	Modo de governança.	Estabilidade do sistema (impactos de fatores externos na rede); Munificência de recursos.

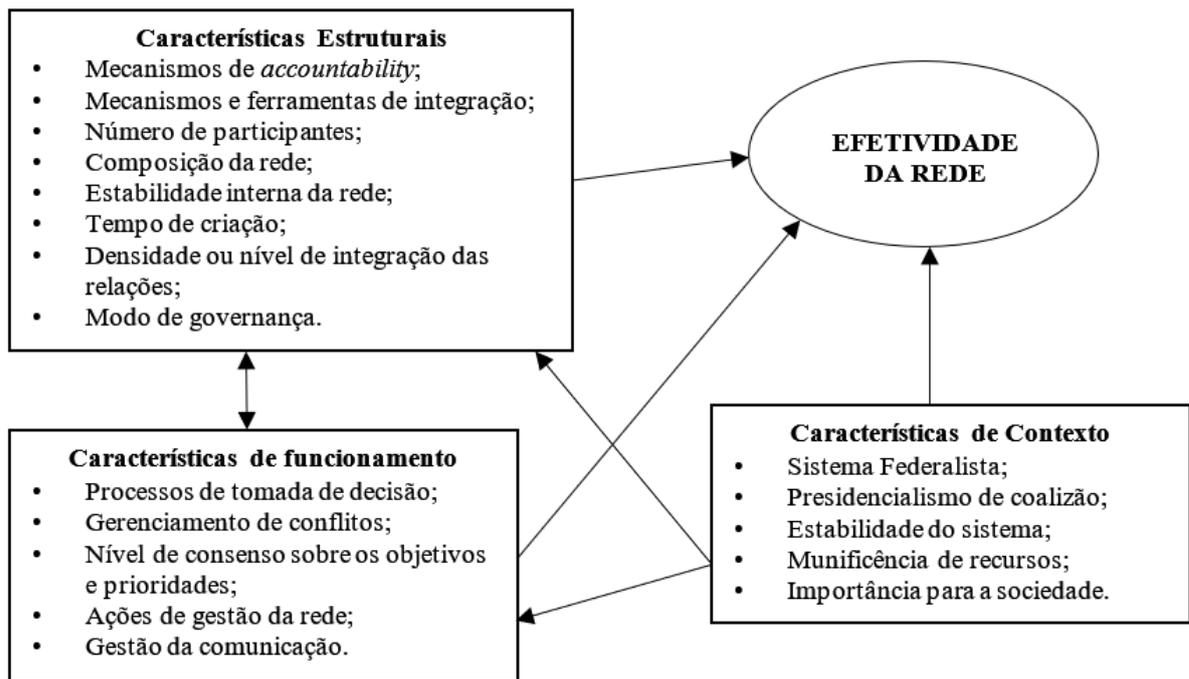
Modelo proposto	Mecanismos de <i>accountability</i> ; Mecanismo e ferramentas de integração; Número de participantes; Composição da rede; Estabilidade interna da rede (entrada e saída de membros relevantes); Tempo de criação; Densidade ou nível de integração das relações; Modo de governança.	Processos de tomada de decisão; Mecanismos de gerenciamento de conflitos; Nível de consenso sobre objetivos e prioridades; Ações de gestão da rede; Gestão da comunicação.	Estabilidade do sistema (impactos de fatores externos na rede); Munificência de recursos; Importância para a sociedade; Federalismo; Presidencialismo de coalizão.
------------------------	---	--	--

Fonte: elaboração própria.

Como se observa na última linha do Quadro 1, as variáveis selecionadas para o modelo proposto decorrem das categorias apontadas como importantes para a efetividade de redes de políticas públicas por pelo menos um dos modelos de referência. A nomenclatura das variáveis do modelo proposto pode apresentar ligeira diferença dos termos dos modelos originais, mantendo-se, contudo, seu significado.

Além dos elementos obtidos a partir dos modelos utilizados como referência, foram adicionados ao modelo proposto dois novos elementos de contexto: o federalismo e o presidencialismo de coalizão. Acredita-se que, com a agregação desses elementos, o modelo proposto se torna uma alternativa metodológica válida para suportar a análise de redes de políticas públicas brasileiras. A Figura 3 representa de forma esquemática o modelo desenvolvido, apresentando seus elementos e suas relações.

Figura 3 - Modelo de análise de redes de políticas públicas a ser aplicado na Política Nacional de Agricultura Familiar



Fonte: Elaboração própria.

Em comparação com os modelos adotados como referência, o modelo proposto enfatiza as características de contexto. Quando são incorporados ao modelo os aspectos políticos – sistema federalista e presidencialismo de coalizão –, uma série de fatores emerge e pode dificultar a coordenação das redes de políticas públicas, tais como: busca por autonomia, assimetrias de poder, indisposição de governantes locais, parlamentares e ministros, concentração de autoridade política, baixas capacidades estatais, principalmente nos governos subnacionais, interesses divergentes dentro da coalizão governista, fragmentação partidária e ideológica, competição entre agências governamentais e baixo nível de identificação entre eleitorado e partidos políticos.

Por outro lado, os mesmos aspectos políticos são reconhecidos como fatores importantes que podem fortalecer a coordenação das redes, por exemplo: o alto poder de agenda do Executivo Federal, o controle do processo legislativo pelos líderes partidários, a centralização do processo decisório, as altas capacidades estatais do governo federal, o status institucional da União enquanto financiadora e normatizadora e o associativismo territorial.

No modelo proposto, as características de contexto influenciam diretamente a efetividade das redes de políticas públicas e também suas características estruturais e de funcionamento, como se observa nas setas da Figura 3. Por outro lado, os elementos de estrutura e de funcionamento das redes também podem protegê-las de contextos desfavoráveis. Ademais, ressalta-se que os

elementos incorporados da literatura estrangeira se mostram coerentes em relação às peculiaridades do caso brasileiro.

Assim, considerando a importância dos dois elementos adicionados ao modelo – o federalismo e o presidencialismo de coalizão – passa-se a uma breve revisão da literatura sobre os dois temas de forma a caracterizá-los e a fundamentar a forma com que eles serão abordados no presente estudo.

2.2 Sistema Federalista

Segundo Campbel (2004) todas as instituições são arranjos que decorrem de processos de barganha, processos esses que refletem os diferentes níveis de poder de quem deles participa. Consequentemente, as instituições resultantes privilegiam determinados grupos de interesses e prejudicam outros, ao mesmo tempo em que afetam a distribuição futura de poder e de recursos dentro de uma sociedade (Greenwood, Oliver, Sahlin, & Suddaby, 2008).

Assim, assimetrias de poder entre grupos diversos interferem diretamente no desenho de políticas públicas (Arretche, 2004), bem como nos resultados obtidos por elas, principalmente quando elas dependem da coordenação de diversos órgãos (Rocha Neto & Borges, 2016). Assim, as lutas de poder possuem um vínculo complexo com os processos políticos de entrega de serviços públicos de maneira coordenada (Repetto, 2009), sendo, portanto, importantes para as análises de redes.

Apesar disso, pesquisadores de administração pública muitas vezes negligenciam os aspectos políticos e de jogos de poder operantes em sistemas de redes, o que ocasiona uma certa “cegueira” em relação às consequências distributivas das ações da rede (O’Toole & Meier, 2004, p. 683). Para esses autores, análises de redes não devem ignorar os problemas políticos que as redes criam para as organizações, até porque a dinâmica política tende a ser exacerbada nesses ambientes. Nesse sentido, mudanças de composição nas redes apresentam oportunidades e riscos, pois, além de tornar o ambiente da política ainda mais complexo, também alteram o balanço de poder da rede, redefinindo quem ganha e quem perde com os resultados das políticas públicas (O’Toole & Meier, 2004).

Diante disso, decidiu-se incluir na presente análise aspectos relativos às lutas de poder político, com destaque especificamente para o federalismo e para o presidencialismo de coalizão. Inicia-

se agora pelo federalismo e seus efeitos no funcionamento de redes de políticas públicas, efeitos esses que irão depender da forma como as atribuições e o poder estão distribuídos entre os três níveis de governo, para cada política em análise (Arretche, 2004).

Redes operando em sistemas federalistas devem conseguir conciliar duas forças distintas: a liderança central e a descentralização da implementação (Cline, 2000). Assim, deve-se conjugar as perspectivas dos gestores centrais e dos gestores que possuem maior proximidade e acesso aos beneficiários das intervenções (Rocha Neto & Borges, 2016). Nesse sentido, em políticas descentralizadas, as redes federais e as redes locais precisam estar adequadamente conectadas entre si (O'Toole, 1997a).

Para Abrucio (2005), o federalismo é uma das principais forças do processo político brasileiro, afetando tanto a dinâmica partidária-eleitoral do país, quanto o desenho das políticas públicas. Entende-se o federalismo como “um processo – estruturado por um conjunto de instituições – por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída”. Nesse sentido, o federalismo se constitui de diversos pactos formais e informais e de “constante renegociação” –, sobre como se dividem as autoridades políticas, tributárias e de execução de gasto. Nesse complexo arcabouço de “agregação de preferências”, torna-se necessário obter a cooperação e a coordenação dos diversos entes federados (Rodden, 2005, p. 17, 18 e 20)

Ademais, grande parte da literatura ressalta o caráter essencialmente conflitivo do federalismo, a despeito das regras constitucionais de competência concorrente que tentam fomentar o federalismo cooperativo (Souza, 2005; Abrucio, 2005; Rocha Neto & Borges, 2016).

No Brasil, o federalismo é um sistema fortemente estabelecido: é cláusula pétrea da Constituição de 1988 e concede aos municípios a mesma natureza jurídica da União e dos estados, fato inovador no mundo (Abrucio, 2005; Cavalcante, 2011) – o que contribui para a grande quantidade de centros de poder. No entanto, classificar o sistema brasileiro como centralizador ou descentralizador não é suficiente para “dar conta da sua atual complexidade” (Souza, 2005, p. 111), uma vez que a forma como o poder político está distribuído entre os entes federados não é a mesma para todas as políticas públicas, dependendo da estrutura de incentivos legais e políticos existente em cada uma delas (Arretche, 2004; Cavalcante, 2011).

Não há consenso na literatura sobre o quão centralizador é o federalismo brasileiro: uma corrente sustenta que os interesses estaduais se sobressaem, em função da influência que os governadores exercem sobre os parlamentares de seus estados; na visão de outros, a divisão de poder pende à favor da União, que possui forte poder de legislar, grande capacidade tributária

e diversas competências exclusivas; já para alguns, a divisão de poder favorece os municípios, em função da expansão de suas competências, de sua autonomia e das grandes transferências de recursos que recebem; e por fim, outra corrente afirma ainda que a divisão de poder na federação brasileira é fragmentada, com diversos polos de poder, que possuem capacidades desiguais e que recorrentemente competem entre si (Souza, 2005).

Por exemplo, Cavalcante (2011) ressalta a significativa autonomia administrativa e de arrecadação tributária de que dispõem estados e municípios. O autor destaca ainda que as políticas públicas possuem a forte tendência de serem implementadas de forma descentralizada, inclusive com a ocorrência de municipalização de diversos serviços. Nessa mesma linha, Arretche (2004) defende que o sistema de transferências fiscais brasileiro fortalece significativamente o poder dos municípios, sendo os municípios de pequeno porte os mais beneficiados pelas regras desse sistema. Já Borges (2011) destaca que os governos estaduais possuem competência para implementar uma ampla gama de políticas sociais e econômicas e que possuem a capacidade de defender interesses locais e regionais inclusive na esfera nacional.

Porém, apesar da veracidade de todas essas considerações, a corrente que defende que a União tem força suficiente para conduzir o processo político à sua maneira parece ser aquela que mais dispõe de evidências. As regras e alíquotas de diversos impostos estaduais e municipais são definidas pela União; além disso, a União é o ente que mais detém competências exclusivas e, diante dos diversos temas de competência comum ou concorrente, a Constituição deixa pouco espaço para o exercício da competência residual de estados e municípios, com fortes tendências uniformizadoras (Souza, 2005).

Assim, “muito raramente os governos centrais cedem autonomia plena aos governos subnacionais” e embora estes governos possam arrecadar suas receitas próprias, o governo central ainda mantém significativo poder de decisão, cabendo aos demais “o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central” (Rodden, 2005, p. 13 e 15).

De toda forma, não se deve conceder ênfase excessiva ao poder da União, a ponto de desconsiderar a relevância da influência dos governos subnacionais. Assim, ao mesmo tempo em que se ressalta a real capacidade direcionadora que a União possui, se reconhece que os governos subnacionais não são meros executores de diretrizes nacionais e que possuem interesses e prioridades próprios, e que, por isso, afetam o rumo das políticas e os seus resultados.

Souza (2005) destaca que nenhum mecanismo ou instituição constitucional foi criado no Brasil com o objetivo de regular as relações de cooperação e a consulta mútua entre os entes federados,

o que fortalece ainda mais a competitividade característica das relações inter-governamentais no país. Para a autora, a existência de atribuições compartilhadas visa a promover a atuação cooperativa entre os entes federados, mas muitas vezes resulta “em trocas de acusações entre governantes”, com o objetivo de imputar aos demais a responsabilidade pela não prestação de serviços ou pela baixa qualidade dos mesmos (Souza, 2005, p. 112) ou, nas palavras de Abrucio (2005, p. 49), o já conhecido “jogo de empurra entre as esferas de governo”.

Para Souza (2005, p. 106), as disparidades econômicas entre as regiões são o “principal problema do federalismo brasileiro” – o que se alinha com a percepção de Abrucio (2005) de que quanto mais heterogêneo for um país, mais competitivo será o seu sistema federalista. Esse aspecto é de extrema relevância para o caso brasileiro, pois as diretrizes do governo central são aplicadas a contextos extremamente diferentes entre si.

Jennings (1994), em sua análise da efetividade de redes estaduais norte-americanas, encontrou evidências de que os gestores locais valorizavam significativamente a aceitação da diversidade local por parte do governo central, de forma a reconhecer as particularidades e promover negociações flexíveis. A conclusão do autor é corroborada por outros estudos: segundo Rhodes (1997), medidas unilaterais e uniformizadoras em demasia tendem a gerar o descumprimento de acordos, ou nas palavras de O’Toole (2015, p. 368), “autoridade vem de baixo – ela depende da disposição dos outros em concedê-la”.

Assim, Ferlie e Pettigrew (1996) afirmam que a implantação de redes de políticas públicas locais, que sejam determinadas por regramentos nacionais, deve ser acompanhada de medidas com vistas à sua sustentabilidade, pois medidas impostas pelo centro tendem a sucumbir de forma rápida, se não desenvolverem respaldo no nível local.

Para além de todos esses aspectos, é preciso considerar ainda que as relações federativas estão extremamente relacionadas à relação Legislativo-Executivo no plano federal (Arretche, 2004). Deste modo, para que ambas as relações sejam compreendidas de forma adequada, é preciso analisá-las em conjunto, visto que elas se influenciam mútua e permanentemente. No Brasil, impera um modelo institucional que é típico do país e é marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo baseado na formação de alianças partidárias, ao qual Abranches (1988) chamou de “presidencialismo de coalizão” e sobre o qual a próxima seção discorre.

2.3 Presidencialismo de coalizão

Em artigo seminal, que empreendeu uma longa comparação entre as características dos sistemas políticos do Brasil e de diversos países do mundo desenvolvido, Abranches (1988) concluiu que o Brasil compartilhava das principais características institucionais das democracias desenvolvidas, tais como o regime proporcional de representação e o nível de fragmentação partidário. No entanto, o país possuía como particularidade, dentre o grupo estudado, o fato de ser o único país que combinava os modelos de bicameralismo, representação proporcional, multipartidarismo e que simultaneamente governava por meio da formação de grandes coalizões (Abranches, 1988).

Para o autor, os problemas políticos do Brasil derivavam fortemente da “incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional vigente com o perfil heterogêneo e desigual de nossa ordem social”, pois em sociedades mais divididas e mais conflitivas, a governabilidade e a estabilidade institucional dependem da formação de alianças amplas, que implicam em grande capacidade de negociação (Abranches, 1988, p. 21). Tal necessidade muitas vezes chega a resultar até mesmo na descaracterização do conteúdo de políticas públicas, com impactos redistributivos relevantes e nem sempre positivos (Bittencourt, 2012; Nicoletti, 2014).

Segundo Nicoletti (2014, p. 7), a formação de coalizões que garantam a maioria no Congresso implica em um “emaranhado de barganhas”, envolvendo a nomeação de ministros e cargos no alto e no médio escalão, além do comando e da relatoria das principais comissões das casas legislativas. Muitas vezes, essas barganhas abarcam um amplo espectro ideológico, o que leva ao desafio de conseguir governar conciliando interesses muito diversos e ainda obter um mínimo de coerência política. Nesse mesmo sentido, nas palavras de Rocha Neto e Borges (2016, p. 441 e 443) a estrutura institucional no Brasil é “marcada por complexidade, heterogeneidade e corporativismos” que decorrem de uma “miríade de agendas pessoais, ideológicas, partidárias, setoriais e regionais”.

No Brasil, as pastas ministeriais são atribuídas aos partidos políticos da base de governo conforme três aspectos principais: 1) seu nível de presença no Congresso, 2) o poder político dos estados da federação e 3) o grau de heterogeneidade dos grupos e dos interesses em jogo na arena política (Abranches, 1988).

Ao se tornarem titulares dos Ministérios, os diversos partidos políticos assumem um compromisso com o governo e objetivam obter dividendos políticos que decorram deste

compromisso. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o partido de cada Ministério deseja o sucesso de sua política setorial, de forma a obter visibilidade para si próprio, ele também pode assumir uma postura competitiva em relação aos demais ministérios de outros partidos, não só pelos recursos orçamentários, que são escassos, como também pela aprovação e pelo reconhecimento popular. Assim, essa postura competitiva entre os diferentes partidos que compõem a coalizão e pode vir a comprometer significativamente a capacidade do governo em executar políticas coordenadas (Bittencourt, 2012; Rocha Neto & Borges, 2016).

Ademais, outra camada de complexidade ainda precisa ser acrescentada a esse cenário. Abranches (1988) destaca que a formação de coalizões no Brasil é orientada tanto pelo eixo partidário, quanto pelo eixo regional (estadual), o que explica o fato de o país ter frequentemente formado coalizões maiores do que aquelas que seriam necessárias para obter maiorias no Congresso: em função da necessidade de também angariar o apoio dos governadores. Diante de tudo isso, há uma forte tendência à formação de coalizões com um grande número de membros, o que tende a abarcar uma maior diversidade ideológica.

Diante de tal diversidade ideológica, o partido do chefe do Poder Executivo pode possuir interesses significativamente diversos em relação aos partidos de sua base de coalizão, o que pode dificultar na implementação da agenda política do governo e na adoção de ações coordenadas entre ministérios chefiados por partidos diversos, podendo levar o governo a uma “paralisia decisória” (Abranches, 1988, p. 30; Nicoletti, 2014; Rocha Neto & Borges, 2016).

Por outro lado, o sistema de coalizões pode permitir que o Presidente da República forme maiorias relativamente estáveis. Nesses casos, essa situação fortalece o governo federal e tende a reduzir a capacidade de influência dos governadores sobre os parlamentares de seus estados, o que reforça a assimetria de poder nas relações federativas (Borges, 2013).

Nicoletti (2014) acrescenta que o Executivo pode contar com dois tipos de estratégia para governar: ou atrair a oposição para a base ou contar apenas com partidos ideologicamente mais próximos. Para este autor, o primeiro caso, obviamente, implicaria em um maior nível de instabilidade. Para Bittencourt (2012), no entanto, os recursos institucionais à disposição do presidente não são suficientes para garantir, no longo prazo, um apoio estável e consistente em nenhum dos dois casos.

Ademais, segundo Borges (2013), no Brasil prevalece um sistema de coalizões difusas, no qual se observa um baixo nível de identificação entre o eleitorado e os partidos políticos, o que torna o sistema ainda mais vulnerável. Além deste baixo nível de identificação, os representantes

eleitos possuem capacidade limitada em representar devidamente os anseios dos cidadãos (Bardach & Lesser, 1996). E, nesse sentido, os críticos dos mecanismos de ajustes partidários afirmam que tais mecanismos são “fraudulentos”, pois não representam a variedade de interesses e valores da população como um todo, mas apenas de uma “classe governante revestida de pluralidade”, em um evidente descompasso entre a heterogeneidade social e a representação política (Lindblom, 1979, p. 523).

Tais aspectos são fundamentais, pois os resultados dos processos de ajustes partidários influenciam significativamente no desenho e na implementação das políticas públicas e podem implicar em maior ou menor nível de coordenação entre os diversos atores (Lindblom, 1979).

Desta forma, resta claro que todo este jogo político possui efeito significativo sobre o funcionamento de redes de políticas públicas brasileiras, que demandam o respaldo dos diversos membros da coalizão envolvidos, de forma que estejam convencidos da importância da rede e que possuam vontade política de investir recursos nessa ação (Repetto, 2009). Desse modo, o governo precisa investir na institucionalização das relações entre a coalizão, com ferramentas operacionais capazes de permitir o processo de coordenação, de forma a gerar maior coerência na ação pública (Abranches, 1988; Repetto, 2009; Rocha Neto & Borges, 2016).

Rocha Neto e Borges (2016, p. 452) encontraram evidências significativas em dados da execução orçamentária, que mostraram que a tendência à cooperação está fortemente associada às vinculações partidárias dos ministros, governadores e prefeitos de grandes cidades, criando uma “verdadeira geografia do favorecimento”, que nem sempre se mostra coerente com os objetivos da política em questão. Dessa forma, os grupos que detêm recursos políticos estão em posição de definir tanto os desenhos das redes de políticas públicas, quanto a própria política resultante (Cline, 2000). Na visão de Rhodes (1997), a variação no grau de discricionariedade dos membros da rede decorre tanto dos seus objetivos, quanto do seu poder potencial em relação às demais organizações.

Em suma, aspectos de poder devem estar no centro de qualquer teoria sobre o gerenciamento de redes e de qualquer pesquisa sobre redes de políticas públicas (Agranoff & McGuire, 2001). Assim, reforça-se o entendimento de que é essencial que estudos sobre redes de políticas públicas no Brasil considerem seriamente as consequências do sistema federalista e do presidencialismo de coalizão em suas análises e, por isso, esses dois temas foram incorporados ao modelo de análise de redes de políticas públicas empregado no presente estudo.

2.4 O Modelo de *Stakeholders* de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Como já apresentado na seção de Introdução, o presente estudo adota a definição de redes de políticas públicas proposta por O'Toole (1997, p. 45) que considera que “redes exibem uma certa estabilidade estrutural, mas vão além de ligações formalmente estabelecidas ou de políticas formalmente legitimadas”. Sendo assim, um primeiro passo para a análise de redes é, portanto, identificar quem são e quem não são os membros da rede.

Para fazer essa identificação, será utilizada a definição de Provan e Milward (1995) de que são membros da rede todos aqueles atores que sejam responsáveis por entregar algum tipo de serviço relacionado à política pública em análise. Para esses autores, os membros da rede não precisam estar integralmente dedicados a ela, mas caso provejam algum serviço para o seu público-alvo, eles serão considerados como membros da rede (Provan & Milward, 1995).

Reconhece-se que esse recorte das fronteiras da rede, apesar de amparado na literatura, foi definido artificialmente pela pesquisadora, o que implica em limitações importantes para a análise (Berry et al., 2004), mas considera-se que esse tipo de recorte se faz necessário para viabilizar a operacionalização da análise. Assim, para diminuir a artificialidade do recorte, buscou-se aplicar o mesmo critério utilizado pelo trabalho seminal da área (Provan & Milward, 1995) e, ao mesmo tempo, optou-se por não desconsiderar os atores externos à rede – aqueles que não são considerados membros –, mas que possuem alguma relação de influência relevante sobre a rede – os chamados *stakeholders*.

Com o objetivo de identificar os atores externos foram considerados os atributos propostos por Mitchell, Agle e Wood (1997) para a definição de *stakeholders*. Além disso, o modelo de Mitchell et al. (1997) também permite avaliar o grau de saliência desses atores, de modo a definir quais deles devem receber maior atenção por parte do gestor da organização – ou, no caso, dos gestores da rede –, em um dado momento do tempo.

Em ambientes de rede, torna-se relevante estudar a saliência não só dos atores externos à rede, mas também de seus próprios membros. Como não se trata de analisar o ambiente externo de uma única organização, mas sim de analisar todo o contexto de uma rede de políticas públicas, utilizar-se-á o modelo de Mitchell et al. (1997) para identificar os *stakeholders* externos da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e também para atribuir um grau de saliência não apenas para esses atores, mas também para todos os membros da rede.

Segundo Mitchell et al. (1997), três atributos são relevantes para identificar quem são os *stakeholders* de uma organização, a saber: poder, legitimidade e urgência. Os autores fazem uma extensa revisão da literatura de modo a identificar os conceitos de *stakeholders* existentes e observam que as diversas definições enfocam ou em aspectos de poder ou de legitimidade. Para os autores, no entanto, a relação entre poder e legitimidade é complexa e, por vezes sobreposta, de modo que o mais adequado seria analisar os dois aspectos de forma concomitante. Os autores acrescentam ainda um terceiro fator à análise, que é a urgência da demanda apresentada pelo *stakeholder* perante a organização.

Para Mitchell et al. (1997), a análise de *stakeholders* deve ser realizada com base em um modelo dinâmico, visto que a saliência dos diversos *stakeholders* se altera ao longo do tempo. Para os autores, a saliência está relacionada ao grau com que os gestores da organização devem priorizar as demandas de um dado *stakeholder*. Assim, com base na combinação desses três elementos: poder, legitimidade e urgência, Mitchell et al. (1997) propõem a classificação da saliência de *stakeholders* apresentada pela tabela a seguir:

Quadro 2 - Categorias de Stakeholders segundo o Modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997)

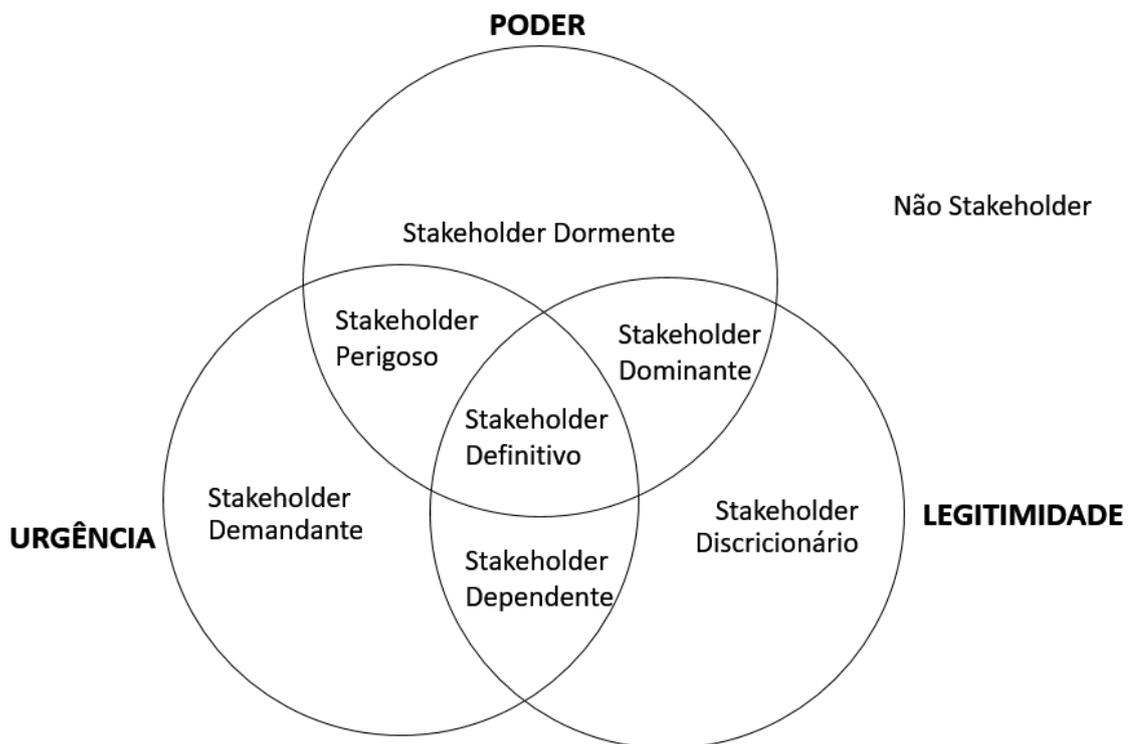
<i>Stakeholders Latentes</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Baixa saliência: possuem apenas um dos três atributos de saliência; não é necessário que os gerentes da organização concentrem sua atenção nas ações desses <i>stakeholders</i>. 		
<i>Stakeholders Dormentes ou Inativos</i>	<i>Stakeholders Discricionários</i>	<i>Stakeholders Demandantes</i>
Possuem apenas poder sobre a organização. Como não possuem relação de legitimidade com a organização nem urgência em suas demandas, não possuem razão para exercer o seu poder.	Possuem apenas legitimidade frente à organização. Como não dispõem de poder, nem vêem urgência em suas demandas, não buscam se engajar em uma relação ativa.	Possuem apenas urgência em suas demandas. Como não dispõem de poder, nem de legitimidade frente à organização, suas demandas, apesar de urgentes, não são importantes para a organização.
<i>Stakeholders com Expectativas</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Saliência moderada: possuem dois dos três atributos de saliência; assumem uma postura ativa frente à organização, acompanhada de uma maior responsividade da organização frente às suas demandas; 		
<i>Stakeholders Dominantes</i>	<i>Stakeholders Dependentes</i>	<i>Stakeholders Perigosos</i>
Possuem poder sobre a organização e legitimidade em suas demandas.	Possuem demandas legítimas e urgentes frente à organização.	Possuem urgência em suas demandas e poder sobre a organização.

<p>Geralmente já possuem algum tipo de relação formal com a organização.</p> <p>Como não possuem urgência em suas demandas, podem optar por não agir de forma concreta.</p>	<p>Como não dispõem de poder, para exercer suas demandas, dependem de receber o apoio de outros <i>stakeholders</i> poderosos ou dos gestores da organização para o exercício de influência sobre a organização</p>	<p>Em geral precisam empregar o uso da força ou de coerção para exercitar sua influência, uma vez que suas demandas não são legitimadas pela organização ou pela sociedade.</p>
Stakeholders Definitivos		
<ul style="list-style-type: none"> • Alta saliência: possuem os três atributos de saliência; • Ao possuírem poder sobre a organização e legitimidade em suas demandas já fazem parte da coalizão dominante da organização, dela recebendo atenção significativa; • Quando suas demandas se tornam urgentes, agem de forma imediata de modo a garantir que a organização confira prioridade às suas demandas. 		

Fonte: elaboração própria, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997).

Assim, o modelo de Mitchell et al. (1997) é representado pela figura esquemática abaixo:

Figura 4 - O Modelo de categorias de Stakeholders de Mitchell, Agle e Wood (1997)



Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 874), tradução livre.

Diante disso, cabe definir de forma adequada cada um dos atributos de saliência, conforme Mitchell et al. (1997). Iniciando pelo conceito de poder, os autores consideram que poder manifesta-se em uma relação em que um ator A consegue que outro ator B faça algo que ele não faria, se a influência de A não existisse. Já quanto ao conceito de legitimidade, consideram

que se refere a comportamentos, relações ou estruturas esperados e socialmente aceitos. E, por fim, quanto ao conceito de urgência, defendem que dois atributos são necessários: criticidade ou importância do tema para o *stakeholder* e o grau com que o atraso na consideração das demandas do *stakeholder* pela organização é considerado como inaceitável pelo *stakeholder*.

Os autores destacam o modo como os três atributos interagem entre si de maneira a produzir resultados específicos. Nas palavras dos autores: “poder transforma-se em autoridade por meio da legitimidade e é exercido diante da urgência”, enquanto que a “legitimidade é exercida por meio do poder e é ouvida diante da urgência” (Mitchell et al., 1997, p. 869 e 870).

Por fim, ressalta-se que todos esses atributos tornam-se relevantes para a organização em função da percepção que os gestores têm sobre a sua existência ou importância (Mitchell et al., 1997). Dessa forma, no caso de redes, considera-se relevante analisar a saliência dos diversos atores, tendo como base a percepção dos gestores das organizações centrais da rede.

Diante de tudo isso, considera-se que o modelo descrito apresenta uma ferramenta útil na identificação de atores externos à rede e na classificação da importância tanto desses atores quanto dos membros da rede. Por isso, o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997) foi utilizado para apoiar o presente estudo sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente capítulo está subdividido em duas subseções, a saber: a caracterização da pesquisa e as etapas cumpridas na sua execução. Complementarmente, no Apêndice 2, está descrita a forma de operacionalização de cada uma das variáveis do modelo aplicado à rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Ao estudarem as três principais tradições de pesquisa sobre redes – a da Sociologia, a da Ciência Política e a da Administração Pública – Berry et al. (2004) afirmaram que havia muitas similaridades e poucas diferenças em termos metodológicos entre elas: em todas havia uma forte predominância do uso de estudos de caso aprofundados, que conseguissem captar as especificidades dos contextos nos quais estão inseridas as redes. Na mesma linha, O’Toole (2015) destaca que os trabalhos de referências sobre redes sempre optaram por realizar análises intensivas de um pequeno número de casos, visto que mapear adequadamente os detalhes do arranjo de uma rede é um trabalho muito custoso, o que explica parcialmente o fato de a grande maioria das análises de redes se referirem a uma ou poucas redes.

Nesse sentido, o presente estudo também foi realizado por meio da estratégia de pesquisa de estudo de caso, utilizando uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva. Especificamente, serão utilizados dois estudos de casos únicos: o primeiro trata da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e o segundo abordará as relações federativas que envolvem a rede nacional de agricultura familiar e a rede de agricultura familiar do estado de Goiás.

Assim, cabe classificar os dois casos de estudo conforme as categorias propostas por Stake (2005). Para este autor, os estudos de casos simples podem ser de dois tipos: intrínsecos ou instrumentais. Estudos de caso intrínsecos são aqueles em que o objetivo primordial do pesquisador é conhecer as particularidades do caso em análise, sem almejar diretamente que o conhecimento gerado pelo estudo contribua para a compreensão de outros casos similares ou para o desenvolvimento de teorias. Já o estudo de caso instrumental, ao contrário, é aquele que se utiliza do caso estudado com vistas a contribuir para a compreensão de outros casos similares e/ou para o desenvolvimento de teorias úteis para testar outros casos no futuro (Stake, 2005).

Assim, os dois casos que serão analisados no presente estudo – a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e as relações federativas que envolvem a rede nacional de agricultura familiar e a rede de agricultura familiar do estado de Goiás – são ambos estudos de casos instrumentais, uma vez que foram empregados com o objetivo de apoiar um processo de pesquisa que também pode ser utilizado para analisar outras redes de políticas públicas similares e as relações federativas entre outras redes de políticas no Brasil.

Desse modo, a Política Nacional de Agricultura Familiar foi escolhida por sua importância econômica e social, considerando-se a possibilidade de oferecer uma contribuição à compreensão das necessidades e demandas deste grupo tão relevante e heterogêneo, e também por se tratar de uma política composta por diversos tipos de programas que visam a um mesmo público-alvo, programas esses de responsabilidade de atores diversos e que envolvem atribuições nos três níveis de governo e intensas relações com a sociedade civil e com o setor privado. Assim, os conhecimentos advindos do presente estudo podem ser utilizados para a compreensão de outras redes de políticas públicas com características similares no Brasil.

No mesmo sentido, as relações federativas foram estudadas por meio do estado de Goiás, um estado de renda média e no qual o setor agrícola – tanto familiar quanto patronal – são relevantes social e economicamente. Deste modo, os resultados aqui apresentados são úteis como referências para estudos que se debrucem sobre outras relações federativas no Brasil envolvendo redes da política de agricultura familiar.

Para guiar a condução metodológica deste trabalho, foi utilizado o livro de Yin (2003) sobre a estratégia de pesquisa de estudo de caso. O autor foi escolhido por ter sido a referência utilizada pelo trabalho seminal de Provan e Milward (1995)² na condução dos quatro estudos de caso que guiaram a elaboração do modelo preliminar de efetividade de redes que orientou toda a literatura sobre o tema desde então. Também Ferlie, Fitzgerald, McGivern, Dopson e Bennett (2011)³ adotaram expressamente Yin (2003) como sua referência para a condução de seus estudos de caso sobre o funcionamento de redes de políticas públicas.

Apesar de tanto Provan e Milward (1995) quanto Ferlie et al. (2011) terem conduzido seus trabalhos por meio de estudos de casos múltiplos, Yin (2003) afirma que o estudo de caso simples e o estudo de casos múltiplos são variantes da mesma estratégia metodológica, de forma

² Provan e Milward (1995) utilizaram-se da edição de 1984 de Yin (2003).

³ Ferlie et al (2011) utilizaram-se da edição de 1994 de Yin (2003).

que nenhuma distinção significativa existe entre ambos, a não ser o fato de que, no estudo de casos múltiplos, um caso simples é replicado por duas ou mais vezes. Assim, justifica-se a adoção da estratégia prescrita por Yin (2003), no presente estudo de dois casos simples.

Apesar de destacar as vantagens em termos de ganhos de confiabilidade que o estudo de casos múltiplos oferece comparativamente ao estudo de um caso simples, Yin (2003) afirma que um único caso já pode gerar a necessidade de acompanhamento de múltiplas variáveis de interesse, de modo que um único pesquisador coloca-se em posição mais segura ao restringir-se a analisar um único caso na profundidade adequada. Assim, considerando-se a complexidade do caso em estudo e, mais ainda, o desejo por aprofundar não só nas características da rede nacional, mas também nas relações federativas que a influenciam, o estudo de dois casos únicos está adequado aos objetivos da presente pesquisa.

Para Yin (2003), o que justifica a necessidade da realização de um estudo de caso é a necessidade de compreender, de forma abrangente, fenômenos sociais complexos. Nesse sentido, o autor defende que o estudo de caso deve ser utilizado como estratégia de pesquisa quando as condições contextuais forem relevantes para a compreensão do fenômeno, ou seja, quando a fronteira entre o caso e seu contexto não for algo simples de definir. Essa orientação se alinha perfeitamente com o entendimento já citado de Klijn (1997, p.14) que caracteriza a análise de redes como uma tentativa de “analisar conjuntamente o contexto e o processo de elaboração e de implementação de políticas públicas”.

Yin (2003) apresenta dois tipos de desenho de estudos de caso: aqueles que contêm uma única unidade de análise (estudo de caso holístico) e aqueles que contêm mais de uma unidade de análise (estudo de caso inserido).

Um exemplo de estudo de caso com mais de uma unidade de análise foi o trabalho de Provan e Milward (1995), em que se utilizou, como unidades de análise, os indivíduos, as agências e a própria rede. O’Toole (2015) defende a utilização de desenhos desse tipo, com o objetivo de desenvolver descrições mais realistas sobre as complexas situações nas quais os gestores públicos operam. Ferlie et al. (2011), por sua vez, utilizaram-se do estudo de caso holístico, no qual uma única unidade de análise foi empregada, a saber: a própria rede de políticas públicas.

Yin (2003) defende que abordagens holísticas devem ser utilizadas quando a teoria que respalda o caso for holística em sua natureza e em seus propósitos, e entende-se que esse é o caso da teoria sobre redes de políticas públicas. Além disso, o autor ressalta que o estudo do tipo inserido traz o risco de que a análise com foco em subunidades faça o pesquisador perder de

vista o caso de estudo como um todo. Para Yin (2003), a vantagem do tipo inserido é que a subdivisão das unidades de análise facilita a operacionalização dos construtos, fazendo com que as variáveis analisadas tendam a ser de mais fácil mensuração.

Considerando todas essas ponderações, decidiu-se adotar o estudo de caso do tipo holístico, tanto para a rede nacional quanto para o estudo das relações federativas entre as duas redes. No primeiro caso, a unidade de análise será a rede nacional e no segundo caso, a unidade de análise será a interação federativa entre as redes. Essa decisão se baseou na natureza holística tanto da teoria sobre redes de políticas públicas quanto da teoria sobre federalismo, além do objetivo da autora de conseguir de fato realizar uma análise abrangente.

Ademais, Raab et al. (2013) defendem que a forma teórica e metodologicamente correta de estudar redes é uma abordagem do tipo configuracional, na qual os diversos fatores não são examinados de forma isolada, ou em termos dos seus efeitos aditivos, mas sim em termos de seus efeitos conjuntos e integrados. Tal abordagem parece se coadunar mais com o estudo de caso do tipo holístico, que visa a obter informações sobre o objeto estudado como um todo.

Assim, a abordagem holística se mostra adequada para embasar a presente análise, pois a política de agricultura familiar congrega diversos programas e cada um desses programas envolvem uma gama de atores específicos em sua formulação e implementação. Ao mesmo tempo, esses programas se complementam se coadunam, formando, juntos, a estratégia governamental voltada ao desenvolvimento da agricultura familiar. Diante disso, considera-se que seus efeitos devem ser tratados de forma conjunta e integrada (Raab et al., 2013). Sendo assim, optou-se pela abordagem holística para garantir a obtenção de um resultado abrangente e suficientemente aprofundado.

3.2 Etapas da Pesquisa

A seguir, são apresentados cada um dos passos percorridos no desenvolvimento desta pesquisa.

Passo 1

Iniciou-se pela identificação de quem são os membros da rede estudada, com base na definição de membros dada por Provan e Milward (1995). De forma a identificar os membros, foi realizada pesquisa documental na literatura especializada, em leis, decretos, orçamentos, documentos de acompanhamento do PPA, sítios oficiais dos membros, documentos sobre os

programas público correlatos, bem como entrevistas com atores diversos, e a aplicação de um questionário a gestores de órgãos federais, de modo a identificar as atribuições dos responsáveis pelos programas componentes da Política Nacional de Agricultura Familiar.

Passo 2

Foram identificados também os *stakeholders* da rede, assim entendidos como atores externos, que não se caracterizam como membros prestadores de serviços, mas que são relevantes e exercem influência no funcionamento da mesma. Para tanto, também foram analisados a literatura especializada, documentos de acompanhamento do PPA, sítios na internet, outros documentos, além de entrevistas com atores diversos, e a aplicação de um questionário a gestores de órgãos federais. Foram analisadas, ainda as atas do CONDRAF e de reuniões de comissões das casas do Congresso Nacional, com o objetivo de identificar a participação de organizações relevantes para a rede da política de agricultura familiar. Por fim, notícias de mídia também foram utilizadas para complementar a identificação.

Passo 3

A seguir, foi aplicado o modelo de saliência de *stakeholders* de Mitchell et al. (1997) tanto para os membros da rede, quanto para os *stakeholders* externos, classificando-os nas categorias propostas por Mitchell et al. (1997).

Passo 4

Após a identificação e classificação dos membros da rede e de seus *stakeholders* relevantes, foi realizada a análise das características estruturais da rede nacional da política de agricultura familiar. Para tanto, foram consideradas as categorias do modelo apresentado na Figura 3. Tais categorias foram operacionalizadas conforme estratégias previstas no Apêndice 2, quadros 1 a 8.

Passo 5

Com base na análise das características estruturais da rede nacional da política de agricultura familiar, e principalmente a partir das variáveis “composição da rede” e “densidade ou nível de integração das relações”, a rede em análise teve sua estrutura mapeada por meio da utilização do *software Gephi*, com o objetivo de apresentar graficamente o seu desenho atual, facilitando sua visualização e compreensão. As estatísticas de densidade obtidas estão apresentadas no Anexo 2.

Passo 6

De forma concomitante com a realização do “Passo 4”, foi realizada a análise das características de funcionamento da rede nacional da política de agricultura familiar. Para tanto, também foram consideradas as categorias do modelo apresentado na Figura 3. Tais categorias foram operacionalizadas conforme estratégias previstas no Apêndice 2, quadros 9 a 13.

Passo 7

Também de forma concomitante com a realização dos passos 4 e 6, foi realizada a análise das características de contexto da rede nacional da política de agricultura familiar. Do mesmo modo que realizado para os passos 4 e 6, também foram consideradas as categorias do modelo da Figura 3. Tais categorias foram operacionalizadas conforme estratégias previstas no Apêndice 2, quadros 14 a 18.

Importante ressaltar que o contexto relevante para a rede a ser estudada, conforme o modelo empregado, engloba as categorias “sistema federalista” e “presidencialismo de coalizão”. A maneira com que esses aspectos foram trabalhados é apresentada nos passos seguintes.

Passo 8

De forma a dar atendimento ao objetivo específico de analisar a influência do federalismo sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, foi realizada uma análise dos dados coletados conforme estratégia prevista para operacionalizar a variável “Sistema Federalista” (ver Apêndice 2, tabela 16).

Conforme já apresentado, o estado escolhido para o estudo de caso que tratou das relações federativas no âmbito da Política Nacional de Agricultura Familiar foi o estado de Goiás. Algumas razões orientaram essa escolha, a saber: 1) Goiás é um estado com importante vocação agrícola, de modo que o tema é relevante para o seu contexto; 2) Goiás é um estado de renda média, o que faz com que ele possa ser utilizado como um bom caso típico (Yin, 2003) para o estudo das relações federativas no Brasil; e 3) Goiás está localizado em posição geográfica próxima ao domicílio da autora, que reside no Distrito Federal, o que garantiu maior flexibilidade para a marcação da agenda de entrevistas e permitiu a realização de quantas atividades de coleta de dados foram necessárias.

Ademais, ressalta-se que no período de 26/10 a 1º/11/2017 a autora fez uma visita exploratória ao estado da Bahia, na qual foram realizadas entrevistas com a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia, com a Superintendência Regional do Incra, com três entidades privadas prestadoras de Assistência Técnica e Extensão Rural contratadas pelo poder público,

com uma associação de agricultores familiares, com duas famílias de assentados da reforma agrária e com a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER). Essas entrevistas, bem como diversas outras realizadas em maio de 2017 e fevereiro 2018 com a Sead, a Anater e o MDS, no âmbito nacional, e com a Emater-DF, forneceram as bases para o planejamento e para o desenho do presente estudo de caso.

Os dados obtidos na visita exploratória à Bahia, bem como nas entrevistas realizadas em Brasília, confirmaram a importância de se considerar as relações federativas na análise da rede em questão, pois mostraram a relevância da atuação dos três níveis de governo na política de agricultura familiar brasileira.

Passo 9

De forma a dar atendimento ao objetivo específico de analisar a influência do presidencialismo de coalizão sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, foram utilizadas as estratégias previstas para a operacionalização da variável “Presidencialismo de Coalizão” (ver Apêndice 2, tabela 17). Basicamente, o que se procurou identificar foi se eventuais mudanças partidárias nas chefias dos ministérios responsáveis por ações orçamentárias voltadas à agricultura familiar levaram ou não a alterações no seu nível de execução e na localização do gasto correspondente. Para tanto, foi considerada a execução orçamentária das ações selecionadas nos últimos 10 anos (de 2009 a 2018).

Assim, com o objetivo de sintetizar as etapas da pesquisa apresentada, elaborou-se o quadro 3:

Quadro 3 - Síntese das etapas cumpridas no desenvolvimento da pesquisa

Etapas de execução da pesquisa	Fontes de dados utilizadas	Principais referências teóricas	Objetivo específico
Identificação dos membros da rede.	Análise documental da literatura, de leis, decretos, orçamentos, documentos de acompanhamento do PPA, sites oficiais dos membros, documentos diversos sobre os programas, bem como entrevistas e aplicação de questionário.	Provan e Milward (1995)	Identificar os atores envolvidos e avaliar seu grau de influência sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Identificação dos atores externos à rede relevantes para o seu funcionamento (<i>stakeholders</i>).	Análise documental da literatura, de atas do CONDRAF e de reuniões de comissões do Congresso	Mitchell et al. (1997)	Identificar os atores envolvidos e avaliar seu grau de influência

	Nacional, documentos de acompanhamento do PPA, sítios oficiais, documentos sobre os programas, bem como entrevistas e aplicação de questionário.		sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Aplicação do modelo de saliência de <i>stakeholders</i> de Mitchell et al. (1997) para os membros da rede e para os <i>stakeholders</i> externos.	Análise documental da literatura, de leis, decretos, orçamentos, atas do CONDRAF e de reuniões de comissões das casas do Congresso Nacional, do acompanhamento do PPA, de sites oficiais, de documentos sobre as políticas públicas, bem como entrevistas e aplicação de questionário.	Mitchell et al. (1997)	Identificar os atores envolvidos e avaliar seu grau de influência sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Análise das características estruturais da rede nacional da política de agricultura familiar.	Análise documental; Consultas orçamentárias; Entrevistas semi-estruturadas; Solicitação de informações.	Provan e Milward (1991) Provan e Milward (1995) Provan e Kenis (2007) Raab et al. (2013) Provan e Lemaire (2012) Mandell e Keast (2007) Mitchell e Shortell (2000) Turrini et al. (2010)	Caracterizar a estrutura, o funcionamento e o contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Apresentação gráfica do desenho atual da rede, com apoio do <i>software Gephi</i> .	Análise documental; Consultas orçamentárias; Entrevistas semi-estruturadas; Solicitação de informações.	Morrissey et al. (1994) Provan e Milward (1991) Provan e Milward (1995) Provan e Kenis (2007) Raab et al. (2013) Provan e Lemaire (2012) Mandell e Keast (2007) Peters (1998)	Caracterizar a estrutura, o funcionamento e o contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;

Análise das características de funcionamento da rede nacional da política de agricultura familiar.	Análise documental; Entrevistas semi-estruturadas.	Mitchell e Shortell (2000) Turrini et al. (2010) Agranoff e McGuire (2001) Provan e Kenis (2007) Kickert et al. (1997) Klijn (1997); Raab et al. (2013) O'Toole (1997) Ferlie e Pettigrew (1996)	Caracterizar a estrutura, o funcionamento e o contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Análise das características de contexto da rede nacional da política de agricultura familiar.	Análise documental; Consultas orçamentárias; Entrevistas semi-estruturadas.	Mitchell e Shortell (2000) Turrini et al. (2010) O'Toole (1997) Provan e Milward (1995) Raab et al. (2013) Provan e Kenis (2007) Jennings e Krane (1994) O'Toole e Meier (2004) Abranches (1988) Rocha Neto e Borges (2016) Lindblom (1979) Abrucio (2005) Arretche (2004) Souza (2005) Rodden (2005)	Caracterizar a estrutura, o funcionamento e o contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Análise das relações federativas entre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e a rede da política da agricultura familiar do estado de Goiás.	Análise documental; Consultas orçamentárias; Entrevistas semi-estruturadas.	Lindblom (1979) Abrucio (2005) Arretche (2004) Souza (2005) Rodden (2005) Peters (1998)	Analisar a influência do federalismo sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar;
Análise do impacto do presidencialismo de coalizão na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar	Análise documental; Consultas orçamentárias; Entrevistas semi-estruturadas.	O'Toole e Meier (2004) Abranches (1988) Rocha Neto e Borges (2016) Lindblom (1979)	Analisar a influência do presidencialismo de coalizão sobre a rede da Política Nacional de

			Agricultura Familiar.
--	--	--	-----------------------

Fonte: elaboração própria.

Por fim, agregam-se algumas informações sobre as entrevistas que embasaram esta pesquisa. De início, foi realizada uma entrevista piloto com a finalidade de testar o instrumento de coleta de dados inicialmente elaborado. Essa entrevista piloto foi realizada em 29/06/2018, com um dos principais gestores da política nacional à época. Com base na condução da referida entrevista, o roteiro inicialmente desenvolvido foi adaptado de forma a aumentar a clareza e a objetividade dos questionamentos. Este mesmo gestor respondeu a uma versão preliminar do questionário desenvolvido com o objetivo de identificar os principais programas dos quais os órgãos participam, seus principais interlocutores e os principais instrumentos de integração utilizados. Após análise das respostas deste gestor, também este questionário foi adaptado.

Apesar de ter se utilizado de apenas uma entrevista piloto, foram empregados 5 tipos de roteiros de entrevistas, conforme o ator que estava sendo entrevistado: gestores nacionais; *stakeholders* externos nacionais; gestores estaduais; gestores federais em Goiás e *stakeholders* externos em Goiás. Todos os roteiros de entrevista estão disponíveis no Apêndice 4. Como os cinco roteiros estavam bastante relacionados entre si, julgou-se que a entrevista piloto realizada com o gestor nacional havia sido suficiente para permitir a condução das demais entrevistas sem a realização de novas pilotos. Dessa forma, a maioria das categorias de análise foram determinadas *ex ante*, mas, de todo modo, a ida a campo permitiu que novos questionamentos fossem elaborados, sendo incorporados gradativamente.

Foram realizadas outras 24 entrevistas no período entre 18/10/2018 e 19/12/2018. Em uma dessas entrevistas, no entanto, o entrevistado preferiu que a conversa não fosse gravada, de modo que efetivamente foram utilizadas apenas 23 entrevistas – além da entrevista piloto. Essas 24 entrevistas foram gravadas e integralmente transcritas e tiveram duração média de 1 hora. Todas foram realizadas em profundidade e permitiram a entrevista de um total de 29 pessoas, dentre gestores dos principais órgãos da política no âmbito nacional e no âmbito estadual, além de *stakeholders* externos de organizações representativas da agricultura familiar. A quantidade de entrevistas foi definida pelo critério de saturação teórica. Todas as entrevistas foram submetidas a análise de conteúdo, assim como todos os demais documentos utilizados na pesquisa. As categorias iniciais de análise foram as 18 variáveis do modelo apresentado na Figura 3, posteriormente desagregadas em subcategorias específicas que emergiram do conteúdo categorizado em cada uma das 18 variáveis.

4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR

O modelo de organizações familiares agrícolas começou a ser observado há cerca de 10 mil anos, mas foi apenas a partir de meados do século XIX, destacadamente na Europa e nos Estados Unidos, que este modelo passou a despertar o interesse de pesquisadores enquanto unidade de análise, em especial na economia e na sociologia (Baiardi & Alencar, 2014).

O modelo familiar não envolve apenas uma forma de organização das relações produtivas, mas também de padrões de consumo e de estilo de vida (Moreira, 2009). Ademais, o modelo familiar tem como características a relação direta entre trabalho e gestão e com frequência é associado à promoção da qualidade de vida e da sustentabilidade no uso dos recursos (Picolotto, 2014).

O Estatuto da Terra de 1964⁴ definiu a propriedade familiar como o imóvel rural direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, que lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, eventualmente com a ajuda de terceiros e com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração.

Apesar da importância da definição legal trazida pelo citado estatuto – que pela primeira vez discorreu sobre o tema –, considera-se de fundamental importância compreender a origem histórica da agricultura familiar enquanto fenômeno social, indo além das definições legais. Assim, o modelo de trabalho familiar rural deve ser compreendido desde suas origens, que no Brasil remontam ao período colonial, no qual já predominavam de um lado as grandes propriedades e, de outro, a agricultura de subsistência e a subserviência dos trabalhadores do campo (Guanziroli, 1998; Moreira, 2009; Picolotto, 2014).

De acordo com Moreira (2009, p. 58), a “gênese social e psíquica da agricultura familiar” se encontra na “figura do trabalhador “livre” da morada de favor”, que surge dentro do modelo escravocrata. Assim, os trabalhadores rurais encontravam-se em uma posição subalterna, o que levou à sua estigmatização como “seres sociais inferiores, sem aspirações de progresso e de inovação, que só objetivam sua subsistência” (Moreira, 2009, p.63). Nesse sentido, o modelo de subsistência surgiu dentro de uma lógica de reprodução, em oposição à lógica do progresso com base no trabalho, e é associado a uma visão de estagnação que apresenta o trabalhador

⁴ Lei nº 4.505, de 30 de novembro de 1964.

rural em uma posição conformista, que apenas buscava “novos e melhores favores das elites, ou dos governantes” (Moreira, 2009, p.66).

Assim, o mercado de trabalho rural se originou de forma desvalorizada socialmente, e o mesmo pode ser dito de seu papel econômico que foi considerado secundário, com funções relacionadas à agricultura de subsistência e à reserva de mão de obra (Picolotto, 2014).

Na visão de Picolotto (2014), essas circunstâncias ajudam a compreender o porquê somente em meados do século XX ocorreu, no Brasil, o surgimento de organizações de representação política dos grupos mais desfavorecidos do campo, visto que foi necessário romper com a estigmatização e com o isolamento que historicamente caracterizaram estes grupos. Sem essa noção sobre as origens da agricultura do tipo familiar no Brasil, perde-se a capacidade de compreender muitas de suas demandas e necessidades atuais e corre-se o risco de abordar a categoria *agricultor familiar* sem alcançar a sua devida complexidade social.

Durante as décadas de 1950 e 1960, a defesa do reordenamento fundiário ganhou espaço e passou a ser atrelada à ideia de desenvolvimento nacional, como uma medida que viabilizaria a pequena propriedade produtiva e criaria um grande mercado consumidor, promovendo a estabilização da economia, a exemplo das principais economias capitalistas (Fernandes, 2016).

Nesse período, surgiu no país a luta das ligas camponesas pela reforma agrária, movimento que começou a evidenciar a capacidade da agricultura familiar de agir proativamente (Moreira, 2009). Paralelamente, ganhou força na América Latina uma corrente da sociologia americana que se dedicava aos temas da posse da terra e da reforma agrária. E, ao mesmo tempo, os sociólogos europeus, influenciados pela prevalência da agricultura familiar naquele continente, buscavam promover políticas de apoio a esses agricultores, vistos como responsáveis pela estabilidade política e pela segurança alimentar europeias (Baiardi & Alencar, 2014).

Diante de tudo isso, algumas mudanças começaram a ocorrer no Brasil. Em 1962, a regularização do sindicalismo alcançou a área rural, permitindo a fundação, em 1963, da então Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Ademais, houve uma expansão dos direitos trabalhistas no campo, com o Estatuto do Trabalhador Rural, de 1963⁵ e pequenas experiências de reforma agrária, que serviram de embasamento para o Estatuto da Terra, de 1964, que reconheceu a função social da propriedade e definiu regras para a desapropriação de terras e para a reforma agrária (Moreira, 2009; Fernandes, 2016). Em 1970,

⁵ Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, revogada pela Lei nº 5.889 de 8 de junho de 1973.

o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado, por meio do Decreto-Lei nº 1.110/1970, como resultado da fusão de duas organizações que haviam sido instituídas ainda nos anos 1960: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda).

Por outro lado, também se fortaleciam as propriedades agrícolas de grande porte. Desde 1930, os governos brasileiros financiaram a grande atividade agrícola por meio de créditos fortemente subsidiados (Cazella et al., 2016). Ademais, a agropecuária utilizou-se de políticas diferenciadas, para fomentar produtos e/ou regiões específicas, tanto no período varguista, quanto no regime militar (Moreira, 2009). Em 1965, foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural, que “permitiu a transformação dos latifúndios em empresas capitalistas modernizadas” (Moreira, 2009, p. 70).

Para Grisa e Schneider (2014, p. 129), durante a ditadura militar, os trabalhadores rurais não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir políticas para si e, em decorrência, a política agrícola brasileira deste período foi “triplamente seletiva”, por privilegiar: médios e grandes produtores; as regiões Sul e Sudeste e os produtos direcionados à exportação. Tendo como base essa tripla seletividade, um robusto conjunto de políticas passou a ser disponibilizado: crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, desvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestrutura (Grisa & Schneider, 2014). Nesse sentido, Guanzioli (1998, p. 6) afirma que foram os “subsídios ao crédito e os incentivos fiscais, aliados aos baixos salários, que (...) permitiram a sobrevivência e expansão das unidades patronais extensivas”.

Paralelamente, até o final dos anos 1970, a tradição predominante do pensamento econômico brasileiro analisava o desenvolvimento agrícola sem considerar as diferentes classes sociais de agricultores e a desigualdade da estrutura fundiária do país (Baiardi & Alencar, 2014). As análises concentravam-se no aumento da produção e da produtividade, com vistas a melhores ganhos de escala, por meio do uso intensivo de insumos, máquinas e equipamentos. Nesse contexto, a modernização agrícola promovida pela ditadura militar não levou à reestruturação fundiária e se “desenvolveu de forma excludente, reforçando a concentração de terras e expulsando as populações do campo” (Fernandes, 2016, p.3).

Durante a década de 1970, a agricultura de larga escala atendeu simultaneamente a dois propósitos úteis ao governo militar: de um lado, fortaleceu a pauta exportadora e a balança

comercial brasileira e, de outro, viabilizou a ocupação do território e a interiorização, que eram consideradas questões estratégicas (Houtzager & Kurtz, 2000; Oliveira, 1999; Peixoto, 2008).

Esse modelo teve sérias consequências: os impactos sociais e culturais gerados pelo forte êxodo rural e os desequilíbrios ambientais decorrentes dessa forma de cultivo (Caporal, 1991; Houtzager & Kurtz, 2000; Ruas et al., 2006). Porém, já no final da década de 1970, tais impactos ajudaram a fortalecer a busca por formas alternativas de agricultura (Peixoto, 2008).

Em decorrência, os anos 1980, marcados pelo processo de redemocratização, presenciaram uma expressiva mobilização social no campo. O Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), por exemplo, começou a ser gestado no final dos anos 1970 e foi fundado em 1984. A Central Única dos Trabalhadores foi criada em 1983 e estabeleceu seu Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1990. No meio rural, houve forte pressão política de alguns segmentos, reivindicando um conjunto de medidas, tais como reforma agrária, crédito agrícola, maior assistência técnica e extensão rural pública e a universalização da previdência social rural, dentre outros (Cazella et al., 2016).

Paralelamente, iniciou-se em 1984 a liberalização das políticas agrícolas, chegando-se aos anos 1990 com um volume de crédito rural subsidiado sensivelmente reduzido (Fernandes, 2016; Guanzioli, 1998). Ao mesmo tempo, iniciou-se uma certa aproximação entre o Estado e as organizações de movimentos sociais rurais (Dias, 2007): no governo José Sarney, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, e foi apresentado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Ademais, a previdência social rural foi ampliada pela Constituição de 1988, que em seu artigo 194, II, equiparou o trabalhador rural ao urbano, tanto para fins assistenciais quanto para fins previdenciários.

No entanto, a Constituição de 1988 limitou as possibilidades de mudanças significativas na estrutura fundiária brasileira, mantendo o acesso à terra nos mesmos moldes que haviam sido definidos pelo Estatuto da Terra de 1964 (Ros, 2006). Cabe destacar que duas das forças políticas se estruturaram durante o processo de redemocratização: a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB), que reunia as principais organizações moderadas do setor patronal rural, e a União Democrática Ruralista (UDR), que representava a ala mais radical da luta contra a reforma agrária. Essas duas entidades, a despeito das diferenças nos posicionamentos defendidos em termos de política agrícola, alinharam sua atuação no que dizia respeito ao tema da reforma agrária, de modo a frustrar a execução do PNRA, apresentado pelo governo Sarney (Fernandes, 2016).

Outro elemento que explica a forte atuação dessas organizações foi a mudança na política agrícola decorrente da crise fiscal dos anos 1980, que reduziu o crédito rural subsidiado (Fernandes, 2016; Grisa & Schneider, 2014; Guanziroli, 1998). Assim, esses grupos se organizaram não só para conter a reforma agrária, mas também para influenciar os rumos da política agrícola.

Logo após a Constituinte de 1998, foi publicada a Lei nº 8.171/1991, de Política Agrícola. Algumas das demandas dos pequenos produtores foram incorporadas a esta lei, que reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e previu a construção de uma política agrícola diferenciada para os produtores de pequeno porte. No entanto, os avanços ficaram aquém das reivindicações e, também na Lei de Política Agrícola, prevaleceram os interesses dos setores agrícolas de grande porte (Fernandes, 2016; Grisa & Schneider, 2014; Picolotto, 2014).

Outro marco importante do período foi a aprovação da Lei nº 8.629/1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e definiu os conceitos de propriedade produtiva e de pequena e média propriedade (que em regra não são sujeitas a desapropriações). Essa mesma lei buscou desestimular invasões e conflitos fundiários por meio de punições significativas a quem deles participassem (art. 2º, §§ 6º e 7º) e manteve boa parte da estrutura regulamentar prevista pelo Estatuto de Terras de 1964.

Nesse mesmo período, ocorreu um processo de reorganização das lideranças sindicais que representavam os trabalhadores rurais. Desde a década de 1970, os pequenos proprietários rurais se fizeram representar pela Contag, que foi inicialmente criada como uma entidade destinada aos trabalhadores rurais. No início da década de 1990, os pequenos proprietários de terras conseguiram aumentar sua influência na Contag – que hoje se chama Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares e não mais Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, como quando de sua criação. Em 1995, a Contag filiou-se à CUT, levando à extinção do DNTR/CUT. Esta unificação contribuiu para dar maior visibilidade e poder a esses sindicatos (Grisa & Schneider, 2014), mas não foi unânime entre os filiados, levando a dissidências que deram origem ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), à Via Campesina e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) (Picolotto, 2014).

Outro resultado prático deste alinhamento entre CUT e Contag foi que o sindicalismo rural assumiu uma nova prioridade: a defesa da categoria que passou a ser chamada de agricultura familiar. O primeiro documento sindical que utilizou o nome “agricultura familiar” foi o Caderno de Tese do II Congresso Nacional do DNTR/CUT (Picolotto, 2014), realizado em

março de 1993, que propôs um Projeto Alternativo de Desenvolvimento, que buscasse o “fortalecimento da agricultura familiar como prioridade do desenvolvimento agrícola” (DNTR/CUT, 1993, p. 19)⁶.

A adoção da agricultura familiar como público prioritário provocou uma mudança na configuração de forças no interior da Contag, que até então tinha como pautas prioritárias a reforma agrária e os direitos trabalhistas (Picolotto, 2014). Com essa nova postura, a Contag passou a atuar também de forma mais propositiva e, em 1994, formou, juntamente com o então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Maara), a Comissão Técnica do Pequeno Produtor, que produziu o documento “Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural” (MAARA/CONTAG, 1994).

Paralelamente, foi firmado o Projeto de Cooperação Técnica do Incra com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), também com o objetivo de produzir subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Familiar. O estudo Incra/FAO identificou a categoria “agricultor familiar” como sendo um grupo bastante heterogêneo e formado por três subgrupos: o periférico, o de transição e o consolidado.

Os periféricos seriam os agricultores de baixa renda, que normalmente vivem em áreas muito pequenas, o que representa um limitador importante ao seu desenvolvimento econômico. Com base no modelo Incra/FAO, esse grupo foi considerado como alvo principalmente de políticas sociais, pois “apresenta poucas perspectivas de subsistência e desenvolvimento no contexto das políticas agrícolas e agrárias passíveis de serem implementadas no país” (Guanziroli, 1998, p. 16). O grupo de transição, por sua vez, constituía-se de famílias com renda semelhante à renda média familiar no Brasil e superior à dos trabalhadores temporários do setor agrícola. Por fim, os produtores consolidados eram aqueles com rendas mais altas, com capacidade de gerar o seu próprio desenvolvimento, sem a necessidade de maior apoio governamental (Guanziroli, 1998).

Esse estudo assumiu grande importância, pois foi ele que acabou por definir o público alvo prioritário do programa que viria a ser a primeira política pública oficialmente voltada à agricultura familiar: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Cazella et al., 2016; Guanziroli, 1998; Picolotto, 2014). Assim, o Pronaf surgiu para atender prioritariamente ao chamado “grupo de transição”, pois nas palavras do principal responsável pelo estudo Incra/FAO:

⁶ Documento disponível online em: <http://cedoc.cut.org.br/cedoc/livros-e-folhetos/575>. Acesso em 28/1/2018.

“Ao superar o patamar mínimo de reprodução de cada região os agricultores deste grupo apresentam potencialidades de crescimento econômico e, dependendo do tipo de políticas a serem aplicadas pelos programas oficiais, de se incorporar ao grupo dos consolidados” (Guanziroli, 1998, p. 17).

Guanziroli (1998) alerta que a heterogeneidade da categoria agricultor familiar coloca o poder público diante de um problema complexo que exige que soluções diferenciadas sejam oferecidas aos diferentes grupos. O autor destaca ainda a importância de que também as diversidades regionais sejam observadas, tornando fundamental o papel de estados e municípios na condução da política nacional para a agricultura familiar.

Ademais, Moreira (2009) afirma que a utilização da categoria geral “agricultores familiares” obscurece suas diferentes formas sociais, bem como as diferenças regionais. Mais uma vez, nas palavras de Guanziroli:

“Agricultores familiares e assentados constituem um público heterogêneo, diversificado e complexo, o que exige soluções diferenciadas. Há os posseiros, os parceiros, os arrendatários, os trabalhadores de tempo parcial, os bóias frias, os assalariados permanentes, os temporários, os desempregados do campo, os filhos dos pequenos proprietários, os minifundistas, os próprios assentados da reforma agrária e os agricultores familiares consolidados. A proposta não pode ser igual para todos. Alguns já possuem terra, como os minifundistas, porém de tamanho reduzido, outros têm a posse precária, como os posseiros e os parceiros, outros precisam basicamente de infraestrutura” (Guanziroli, 1998, p. 19).

Para este autor, o fortalecimento da agricultura familiar e a reforma agrária caminham na mesma direção e a reforma agrária seria “um meio para o fortalecimento da agricultura familiar e não uma finalidade em si mesma” (Guanziroli, 1998, p. 18). Porém, à época, entendeu-se que se os assentamentos fossem o foco privilegiado da política, em detrimento do conjunto dos agricultores familiares, seria estimulado um “mecanismo perverso de realimentação de tensões” que anularia os potenciais benefícios (Guanziroli, 1998, p. 18 e 19). Diante disso, o estudo Incra/FAO enfocou na categoria agricultor familiar de forma ampla, sem priorizar o tema da reforma agrária.

De acordo com Ros (2006, p.427), o segundo governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao processo da “valorização da agricultura familiar, como elemento-chave na estratégia de desenvolvimento rural”, realizada paralelamente a uma “redução do *status* da reforma agrária como uma política estrutural”.

Percebeu-se, portanto, um alinhamento entre os entendimentos do governo e de parte dos movimentos sociais, o que parece refletir um certo corporativismo na relação entre Estado e

sociedade civil, tornando “as suas relações mais colaborativas, institucionalizadas e previsíveis” (Picolotto, 2014, p. 77; Romano, 2009). A desvantagem desse alinhamento, quanto a este ponto, é que a categoria agricultor familiar, adotada de forma ampla, esconde a diversidade de necessidades e demandas existentes no meio rural, normalmente em detrimento dos mais vulneráveis.

Por outro lado, durante este processo, o termo “agricultura familiar” foi cristalizado de forma positiva – como uma “ideia-força”: que substituiu a antiga imagem do pequeno produtor, pejorativa e que remetia a pessoas acomodadas e subservientes, por uma visão moderna, de pessoas produtivas e comprometidas com processos sustentáveis (Picolotto, 2014, p. 78).

A partir de então, a agricultura familiar passou a ser associada com adjetivos positivos, tais como: “eficiente, sustentável, solidária e produtora de alimentos” (Picolotto, 2014, p. 64), de modo que a utilização do novo termo teve forte impacto simbólico. Esse processo foi favorecido pelo fortalecimento de ideais que passaram a valorizar a vida no campo e a produção de alimentos saudáveis. Assim, a agricultura familiar adquiriu uma nova imagem, ou, nas palavras de Moreira (2009, p. 79), um “novo poder social”, atrelado à valorização cultural de modos de produção tradicionais, vistos como saudáveis e sustentáveis.

Foi nesse contexto que, em 1996, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o primeiro programa de crédito rural específico para a agricultura familiar – o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁷. Paralelamente, após os massacres de sem-terra em Corumbiara (RO) e em Eldorado dos Carajás (PA), foi instituído o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), que foi posteriormente transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), aglutinando interesses tanto dos agricultores familiares tradicionais, quanto dos agricultores assentados (Moreira, 2009).

Neste novo arranjo – com dois ministérios dedicados à questão agrícola –, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ficou responsável pelas políticas voltadas ao médio e grande produtor, enquanto que o MDA, concentrou-se na agricultura familiar e na reforma agrária⁸.

⁷ Criado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

⁸ Em 1998, o antigo Maara passou a denominar-se Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA) (Decreto nº 2.681/1998). Em 1999, o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, que fora criado em 1996, foi transformado em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar (Medida Provisória nº 1.1911-12/1999, art. 17), depois denominado Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário

Em 2000, organizou-se o MDA, cujas Secretarias de Reforma Agrária (SRA) e da Agricultura Familiar (SAF) eram competentes para apoiar e participar de programas de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, crédito, capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária. Essas competências foram mantidas praticamente inalteradas nas alterações posteriores no MDA⁹, até sua extinção em 2016.

Em 1999, foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDR)¹⁰, como parte da estrutura básica do então MDA. O Conselho possuía como finalidade deliberar sobre diretrizes, objetivos e metas para o Programa Nacional de Reforma Agrária e para o Pronaf, e ainda coordenar, articular e propor a adequação de políticas públicas federais de reforma agrária e agricultura familiar, dentre outras atribuições. Em 2003, por meio do Decreto n° 4.854/2003, o CNDR assume uma nova sigla, passando a ser conhecido como CONDRAF, de modo a destacar o seu foco na agricultura familiar. A estrutura do conselho atualmente vigente foi definida por meio do Decreto n° 9.186/2017¹¹. O papel do CONDRAF e sua importância voltarão a ser abordados no presente estudo, no capítulo 5.

Mesmo com a mudança de governo de 2003, o Pronaf manteve-se como o principal instrumento de política agrícola para a agricultura familiar (Picolotto, 2014). Não obstante, ao longo dos anos 2000, foram criados diversos novos programas, tais como: o Crédito de Instalação da Reforma Agrária, reformulado em 2001, o Programa Garantia-Safra, de 2002, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) em 2003, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) em 2006, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) ou Proagro-Mais, em 2009, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) de 2010, o Água para Todos e o Fomento à Atividade Produtiva em 2011, dentre outros. O funcionamento dessas políticas, dentre outras é detalhado no Apêndice 3.

(Medida Provisória n°1.999-13/1999). Em 2000, a pasta passou a denominar-se apenas Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Medida Provisória n° 1.999-14/2000, art. 17, XII).

⁹ Criado pelo Decreto n°3.338/2000, alterado pelos Decretos n° 4.723/2003, n° 5.033/2004, n° 6.813/2009 e n° 7.255/2010.

¹⁰ Criado pelo Decreto n° 3.200/1999, com sucessivas alterações dadas pelos Decretos n° 3.508/2000; n° 3.992/2001; n° 4.854/2003; n° 8.735/2016 e n° 9.186/2017.

¹¹ Decreto n° 9.186/2017 foi detalhado pelo Regimento Interno do Conselho, aprovado pela Resolução CONDRAF n° 121, de 15 de maio de 2018, que estabelece quais organizações da agricultura familiar serão membros do Conselho.

Foi também nos anos 2000 que foi aprovada a lei que reconheceu e definiu a categoria social “agricultor familiar”: Lei nº 11.326/2006, que reconheceu a necessidade de coordenação e articulação governamental para o bom funcionamento da política, dada a multiplicidade de atores envolvidos, de iniciativas e de objetivos.

Tal necessidade é explicitada pelo Art. 5º da Lei, ao afirmar que, “para atingir os seus objetivos”, a política deve promover o “planejamento e a execução das ações, de forma a compatibilizar as seguintes áreas: crédito e fundo de aval; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão rural; pesquisa; comercialização; seguro; habitação; legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; cooperativismo e associativismo; educação, capacitação e profissionalização; negócios e serviços rurais não agrícolas e agroindustrialização”. Ainda, segundo o Art. 2º da mesma lei, a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais deverá ser articulada, “em todas as fases de sua formulação e implementação”, com a política agrícola e com as políticas voltadas para a reforma agrária.

A Lei nº 11.326/2006 ainda equiparou a agricultores familiares os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e comunidades quilombolas, desde que, em linhas gerais, também atendam aos requisitos de seu art. 3º. Assim, abarcou-se a diversidade de situações de trabalho familiar rural no mesmo arcabouço legal (Picolotto, 2014).

Ademais, a Lei nº 11.326/2006 estabeleceu como princípios a descentralização; a sustentabilidade ambiental, social e econômica; a equidade na aplicação das políticas respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia e a participação dos agricultores familiares na formulação e na implementação da política (art. 4º).

O último Censo Agropecuário com dados oficiais disponíveis no Brasil também é de 2006 e, já considerando a definição dada pela Lei nº 11.326/2006, levantou que, do total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, 84,4% (4.367.902) eram classificados como familiares. Com base em análise dos dados preliminares do Censo mais recente – de 2017 – ESALQ (2018) aponta que o número de estabelecimentos da categoria permaneceu relativamente estável.

A configuração da política de agricultura familiar que, de fato, foi objeto da presente análise conformou-se a partir de 2016, quando o MDA foi fundido com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, originando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)¹² e, logo em seguida, foi transformado em Secretaria Especial de

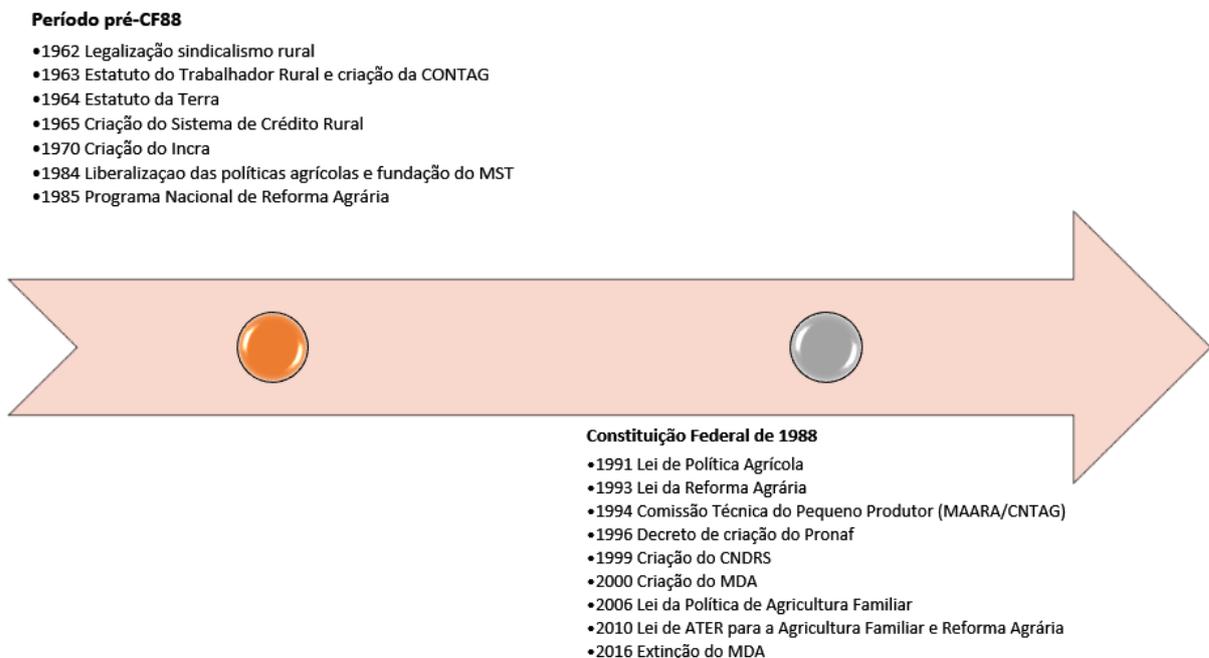
¹² Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016.

Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), órgão da Casa Civil da Presidência da República¹³. A SEAD foi o principal órgão responsável pela Política Nacional da Agricultura Familiar até dezembro de 2018, quando se finalizou o governo Michel Temer.

Ao início do governo Bolsonaro, A SEAD foi extinta pela MP 870/2019 e suas atribuições foram incorporadas ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), com destaque para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários e para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Também o Incra passou a integrar a estrutura do MAPA. Cabe destacar, porém, que a nova estrutura foi criada apenas quando já havia sido finalizada a fase de coleta de dados da presente pesquisa, de modo que todas as conclusões que decorreram do trabalho restringem-se à configuração que existia até o final de 2018.

A Figura 5 abaixo apresenta, portanto, os antecedentes históricos – de forma resumida – da política cuja rede foi objeto de análise da presente pesquisa. Tendo como pano de fundo este contexto histórico e os programas públicos atuais voltados à agricultura familiar que foram brevemente descritos no Apêndice 3, é que esta pesquisa foi desenvolvida e obteve os resultados apresentados no capítulo que se segue.

Figura 5 - Linha do tempo resumida - Antecedentes históricos da Política Nacional de Agricultura Familiar



Fonte: elaboração própria.

¹³ Decretos n° 8.780/2016 e n° 8.865/2016.

5 RESULTADOS ENCONTRADOS

Após esta breve explanação sobre a formação histórica da política analisada e considerando o referencial teórico anteriormente apresentado, passa-se agora à apresentação dos principais resultados obtidos nesta pesquisa, com base na aplicação do modelo apresentado à Figura 3 à rede da Política Nacional de Agricultura Familiar brasileira. Cada uma das variáveis desse modelo será abordada em detalhe nas seções a seguir.

5.1 Componente Estrutural – Mecanismos de *Accountability*

No que tange aos mecanismos de accountability em uma análise de redes, cabe apresentar tanto os mecanismos utilizados para conferir transparência aos resultados para a sociedade, quanto os mecanismos empregados pelos membros para informarem uns aos outros sobre o andamento da implementação da política e o atingimento de resultados.

No que diz respeito às formas de conferir transparência para a sociedade, além dos relatórios de gestão anual dos órgãos, destaca-se o papel dos sítios oficiais dos diversos responsáveis pelos programas públicos. Dentre os gestores entrevistados, SEAD, CONAB, Incra, ICMbio, bem como a Emater-GO, afirmaram que os sítios dos respectivos órgãos seriam os principais mecanismos de conferir transparência às suas informações. Dentre as ferramentas disponibilizadas com esta finalidade, destacam-se: o Painel de Políticas da Sead¹⁴, que apresenta dados agregados das diversas políticas da Secretaria, tais como emissão de DAP, prestação de ATER, contratação de Pronaf, PNCF, SEAF, dentre outros; o Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar¹⁵, que reúne informações de todas as chamadas públicas de compras do PNAE, do PAA, bem como de estados e municípios; o portal www.agroecologia.gov.br, com informações sobre a Política e o Plano Nacionais de Agroecologia; o Sistema de Informações Gerenciais da Produção Orgânica¹⁶, do MAPA e também os diversos levantamentos disponibilizados no sítio da

¹⁴ Disponível em <http://nead.mda.gov.br/politicas>, acesso em 23/01/2019

¹⁵ Disponível em: <http://oportunidades.mda.gov.br/consulta>, acesso em 23/01/2019.

¹⁶ Disponível em: <http://sistemasweb.agricultura.gov.br/pages/SIGORGWEB.html>, acesso em 23/01/2019

CONAB sobre safra de grãos, mercado agrícola, monitoramento agroclimático, indicadores agropecuários, preços mínimos, compras públicas e armazenagem.

Quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, a CONAB disponibiliza o compêndio anual *PAA: Resultados das Ações da CONAB*¹⁷, com informações sobre valor dos recursos investidos, quantidade de produtos adquiridos, participação de mulheres no PAA, região dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras, dentre outros.

Em entrevistas com representantes de organizações da agricultura familiar, foi questionado se o nível de transparência atualmente dado às informações era considerado adequado. Conforme os entrevistados 2, 9, 10 e 15, a disponibilização de informações nos portais é adequada e permite o acompanhamento do nível de execução dos principais programas, apesar de algumas limitações em termos de nível de detalhamento, que dificultam o controle social.

Outra limitação apontada nas entrevistas 2, 8, 12, 13 e 15, foi quanto à natureza dos indicadores acompanhados: o monitoramento governamental enfoca principalmente em indicadores que expressam os volumes de recursos disponibilizados e a quantidade de atendimentos realizados, sem apontar o nível de impacto que tais investimentos e ações geram em termos de melhorias para as famílias. Em avaliação realizada pelo Senado Federal sobre a política de crédito rural, por exemplo, o relatório aponta a necessidade de aprimoramento da comunicação dos impactos gerados pelo crédito rural e destaca também a falta de transparência das informações sobre a condução das operações de crédito – como a ocorrência de atrasos nos pagamentos, renegociações, rebates e inadimplência – aspectos estes com alto nível de custo para os cofres públicos (Senado Federal, 2014). Ademais, a heterogeneidade que marca a categoria agricultor familiar exigiria ainda que indicadores específicos para agricultores pobres e extremamente pobres fossem criados e monitorados¹⁸.

Nesse mesmo sentido, especificamente sobre a política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), as entrevistas 8 e 21 apontaram a fragilidade do acompanhamento dos resultados deste serviços. Tal dificuldade começa na própria anotação de resultados pelos técnicos extensionistas, que, nos afazeres do dia-a-dia, muitas vezes não compreendem a importância desse registro, e sub-relatam suas atividades. Mas o principal problema é que nem sempre os indicadores mais adequados são aqueles que são registrados e acompanhados. Por exemplo, o

¹⁷ Disponível em <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa>, acesso em 23/01/2019.

¹⁸ Conforme entrevistado 18 e manifestação de representante do MDS em reunião de 02/12/2015, do CODRAF.

indicador que sempre é apresentado – quantidade de famílias atendidas – não deixa claro quantas famílias receberam um atendimento continuado ao longo do processo produtivo e quantas apenas tiveram um apoio localizado. Ademais, o fato de a maioria das famílias não serem acompanhadas de forma contínua, como prevê a Lei de ATER¹⁹, além de prejudicar o potencial transformador desta atividade, faz com que os indicadores empregados pelas Emateres não sejam voltados para medir as contribuições prestadas por um serviço de extensão de caráter perene²⁰. Segundo o entrevistado 21, este é o principal motivo da falta de priorização conferida às Emateres pelos governos, pois se essas instituições tivessem dados sistematizados sobre os efeitos trazidos pela ATER continuada, a grande restrição de recursos com que hoje convivem não seria observada.

Tudo isso decorre, em grande medida, da falta de cultura de avaliação presente na administração pública brasileira. Os entrevistados 7, 8, 12, 13, 16, 19 e 26 apontaram esse problema como uma limitação para a capacidade do governo de corrigir as suas ações. Nas palavras do entrevistado 16, “como a gente avalia pouco políticas públicas, em geral a gente repete os mesmos tipos de programa, repete o mesmo tipo de oferta para a agricultura familiar” sem no entanto ter clareza se que aquele tipo de oferta é ou não adequada. Ademais, as atividades de controle com frequência restringem-se à fiscalização da legalidade e da conformidade dos atos, enquanto que tentativas de aferir efetividade e impacto são observadas apenas em raras ocasiões, como na avaliação que o MDS está iniciando no programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e no sistema de acompanhamento de resultados implantado pela Emater-DF. Assim, percebe-se que apesar do adequado nível de transparência dado à execução dos programas públicos, diversos aprimoramentos ainda precisam ser desenvolvidos para fornecer à sociedade todas as informações necessárias para que ela de fato compreenda e avalie a atuação pública. E isso depende da institucionalização de métodos de avaliação que permitam medir o impacto das ações no mundo real, ou ao menos do estabelecimento de critérios consistentes que forneçam aproximações adequadas de tais impactos, por meio da análise de sua evolução no longo prazo, oferecendo assim os subsídios necessários a eventuais correções de rumo.

¹⁹ Lei 12.188/2010, art. 2º, I.

²⁰ Avaliação realizada pelo Senado Federal na política de ATER sugere que fossem acompanhados os seguintes indicadores: “a redução da taxa de migração, a redução de incidência de doenças humanas e desnutrição, o aumento da produtividade das atividades agropecuárias e não agrícolas, o aumento da renda das famílias, o aumento do número de organizações rurais e da participação dos agricultores nestas organizações, a melhoria da infraestrutura (estradas, energia, comunicações, obras rurais, etc.) e serviços públicos, o aumento do acesso a outras políticas públicas, melhoria nas condições de saneamento, de acesso a água potável, melhorias ambientais, entre outros” (Senado Federal, 2016, p. 34).

Além dos mecanismos de *accountability* para a sociedade, os membros de uma rede de políticas públicas devem manter mecanismos de *accountability* por resultados entre eles, de forma a aumentar o comprometimento com a rede (Mitchell & Shortell, 2000; Bardach & Lesser, 1996). Mitchell e Shortell (2000) chamam este tipo de *accountability* de *accountability* interna.

Na Política Nacional de Agricultura Familiar, os principais mecanismos identificados com esse propósito são aqueles previstos nos instrumentos de parceria estabelecidos para a implementação dos programas, tais como: os Termos de Execução Descentralizadas (TED) firmados entre SEAD e CONAB e MDS e CONAB, para a execução do PAA; o Contrato de Gestão firmado pela Anater com a SEAD ou os instrumentos de parceria firmados entre a Anater e as entidades públicas de ATER estaduais, que definem as metas de execução a serem relatadas no Sistema de Gestão de Ater (SGA).

Ademais, destaca-se a importância para a *accountability* interna das Câmaras Interministeriais, tais como a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN). Segundo o entrevistado 1, estes fóruns – assim como os Grupos Gestores do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – permitem uma coordenação ministerial mais efetiva, uma vez que periodicamente os gestores dos diversos órgãos apresentam e respondem uns aos outros sobre a evolução dos compromissos adotados por cada um no âmbito dos programas.

Para além desses mecanismos, são empregados outros mais informais, tais como reuniões, ligações, reuniões virtuais e até grupos de whatsapp. Para esses mecanismos, a relativa estabilidade dos gestores dedicados à política – apontada em diversas entrevistas – contribui para viabilizar a sua utilização.

Porém, várias limitações são observadas na interação entre os órgãos. De maneira geral, o entrevistado 1 afirmou que “mecanismos de *accountability* entre os membros são tímidos. Extrair informações e mesmo disponibilizar é complexo no Executivo Federal”.

Por exemplo, a Casa Civil teve dificuldades em obter dados tempestivos do acompanhamento do Contrato de Gestão da Anater, por meio do SEAD e, diante disso, optou por estabelecer um fluxo de informações diretamente com a Anater. Também a Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário da SEAD em Goiás relatou não estar acompanhando sistematicamente a execução do instrumento de parceria da Anater com a Emater-GO, o que indica que a SEAD não tem monitorado de forma efetiva o cumprimento do contrato de gestão.

Quanto ao crédito rural, cujo acompanhamento é feito de forma centralizada por sistema informatizado do Banco Central²¹, segundo avaliação realizada pelo Senado Federal, o MAPA e a SEAD, “monitoram a política, principalmente, sob a perspectiva do volume de aplicação dos recursos disponibilizados pelo Sistema Financeiro Nacional” não acessando informações sistematizadas sobre as condições das operações contratadas (Senado Federal, 2014, p. 84). Conforme o MAPA²², esse monitoramento é feito por meio de planilhas de excel, a partir dos dados encaminhados pelo BACEN.

Ademais, conforme o Espelho do Monitoramento do Programa 2077 – Agropecuária Sustentável (p. 75)²³, o MAPA dispõe de convênios voltados à recuperação de estradas vicinais, porém informa que: “os serviços deste Ministério envolvidos na execução das parcerias institucionais não dispõem de controle da execução física dos convênios (medição), o que prejudica a informação” – sobre a extensão das estradas já recuperadas pelos parceiros.

Quanto à modalidade de Compras Institucionais do PAA, o Espelho do Monitoramento do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional (p. 6 e 7)²⁴ informa que ainda não existe sistema informatizado que consolide os dados relativos às compras realizadas pelos diversos órgãos²⁵ e que, para levantar os números referentes à modalidade, o MDS realiza uma busca por documentos oficiais, de modo que os números informados podem ser subdimensionados.

Assim, percebe-se que existem mecanismos, formais e informais, de *accountability* interna entre os membros da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, mas que ainda há espaço significativo para melhorias. Maior integração e compartilhamento de informações aumentaria a percepção dos atores sobre a necessidade de atuar de forma coordenada, visto que os resultados de um afetam no atingimento dos resultados de outros.

Ademais, vale ressaltar a importância do fortalecimento do controle externo em relação às operações da rede. O entrevistado 26 e o então presidente do Incra²⁶ citaram exemplos em que a atuação do TCU contribuiu para aumentar a transparência de suas ações. Ademais, para Provan e Milward (1995) e Turrini et al. (2010), mecanismos de controle externo sobre a rede

²¹ Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR).

²² Espelho do Monitoramento do Programa 2077 – Agropecuária Sustentável (SIOP, 2018g, p. 46)

²³ Disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP, 2018g), acesso em 10/11/2018.

²⁴ Disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP, 2018f), acesso em 10/11/2018.

²⁵ Administração direta, autárquica e fundacional, nos três níveis de governo.

²⁶ Entrevista Leonardo Góes. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html> acesso em 30/12/2018.

podem influenciar para que as agências autônomas passem a agir de forma sistêmica. Nesse sentido, os entrevistados 16 e 27 apontaram exemplos em que a atuação do TCU funcionou como catalizador para mobilizar a atuação coordenada de diferentes atores.

E ainda dentro do tema do controle externo, cabe destacar a importância do fortalecimento do controle social. Diversos pronunciamentos registrados em atas do CONDRAF ressaltaram a importância de o Conselho unir forças com a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e se estruturar para realizar o acompanhamento efetivo das políticas públicas afetas à agricultura familiar, tais como o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS) e os Planos Safras, inclusive, fiscalizando a operacionalização do Pronaf pelos agentes financeiros²⁷. O próprio PNDRSS resalta a importância de fortalecer os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural, de modo a que tenham condições de acompanhar e avaliar a atuação de empresas prestadoras de ATER, atuando para o seu descredenciamento, sempre que houver irregularidades e descumprimento das ações pactuadas. No entanto, tanto os citados conselhos nacionais quanto os estaduais e municipais encontram-se atualmente significativamente enfraquecidos.

Por fim, cabe destacar que uma avaliação dos mecanismos de *accountability* de uma rede de políticas públicas deve se preocupar em verificar os resultados obtidos pela rede e não apenas os resultados obtidos pelas diversas organizações individualmente (Mandell & Keast, 2007; Turrini et al., 2010). Para Mitchell & Shortell (2000), a existência de indicadores que comprovem os resultados da rede e não apenas das organizações em separado é fundamental para a sustentabilidade da rede. Estes entendimentos estão alinhados com o próprio PNDRSS (MDA, 2014, p. 28), que afirma que é uma diretriz estratégica do processo de desenvolvimento rural “o fortalecimento de um arranjo institucional integrador das ações do Estado brasileiro e a consolidação dos mecanismos de controle e gestão social, com base no protagonismo das organizações da sociedade civil.”

Porém, os mecanismos de *accountability* identificados durante o estudo estão dispersos nos diferentes órgãos e compartimentados por programa, não expressando resultados próprios da rede, mas sim de atores específicos. Isso se deve, em parte, ao fato de que diversos atores importantes não se percebem como membros de uma rede de políticas públicas, em função de

²⁷ Atas da 57ª, da 59ª, da 65ª e 66ª reuniões ordinárias do CONDRAF e da 7ª Reunião Extraordinária.

esta rede não ser formal ou legalmente estabelecida e, em parte, pelas próprias barreiras que normalmente dificultam a coordenação entre atores do setor público (Jennings & Krane, 1994).

A importância de uma visão global das ações voltadas à agricultura familiar foi levantada por representante sociedade e por representantes do governo, na 9ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 16/07/2014, conforme se observa pelos excertos a seguir²⁸:

“esse esforço que se fez aí de fazer a vinculação com outros Ministérios, de forma bastante pincelada, rápida, ele seja importante para nós visualizarmos, porque dá uma impressão de que nós somos muito pequenos olhando o orçamento stricto sensu MDA/Incra. E na verdade nós temos uma amplitude de outras atividades que são realizadas aí através de outros Ministérios, que eu acho que em algum momento seria importante nós termos essa dimensão” (...)

“Então, eu acho que talvez pudéssemos enquanto Governo tentar dar visibilidade a essas ações, que permitisse vocês verem o conjunto dos recursos que faz a diferença nessa população” (...)

“Eu acho que o tema da relação com outros Ministérios, quer dizer o conjunto desse orçamento é eu acho que um dos principais grandes próximos passos desse Conselho, que é justamente a ideia, o rural ele é muito maior do que o agrícola, o fundiário, ele é saúde, educação, lazer, juventude, Internet e etc., que é a grande questão que nós temos pela frente. Então, [olhar] não só o nosso orçamento, mas a relação com os Ministérios, que é a ideia do plano” (...)

“Então, é muito importante isso que já foi dito aqui, que nós possamos olhar o orçamento do MDA e do Incra e olhar o orçamento do Rural e nós possamos estabelecer uma interlocução com os parceiros para que possamos garantir que esses investimentos [água, luz, casa] aconteçam em 2015”.

Também nesse sentido, o entrevistado 19 afirmou que:

“em função de não ter um observatório da agricultura familiar que pudesse pegar os indicadores produzidos pelo IBGE, os indicadores produzidos pelo Ministério da Saúde, os indicadores produzidos pelas EMATERes, pelas assistências de técnica contratadas pelo INCRA, ou pelo MDA, pra você poder ter um parâmetro, um diagnóstico, pra você poder fazer um monitoramento da execução dessas políticas públicas (...) se tivesse esses dados reunidos, com certeza a gente poderia afirmar, saber se a política tá chegando onde precisa chegar”.

²⁸ Transcrição *ipsis verbis*, obtida por email, mediante solicitação à Secretaria Executiva do CONDRAF.

Sendo assim, independente da existência oficial ou legal de uma rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, defende-se que esforços no sentido de integrar as informações dos diversos programas voltados a este público contribuiriam não só para dar a devida transparência aos atos de governo, como também para fortalecer os próprios programas e os gestores desta política.

Sendo assim, e sintetizando as informações descritas, apresenta-se o quadro-resumo abaixo, sobre os mecanismos de *accountability* da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar:

Quadro 4 - Quadro-resumo - Mecanismos de *Accountability*

Accountability para a Sociedade	Accountability entre membros
Importância dos portais (sítios oficiais); Adequação da transparência sobre a execução de gastos; Falta de cultura de avaliação – ausência de informações sobre efetividade das ações; Indicadores acompanhados não dão conta da diversidade de problemas atacados; Controle social enfraquecido - fragilidade dos conselhos nacional, estaduais e municipais de desenvolvimento rural.	Câmaras Interministeriais e Grupos Gestores de Programas; Mecanismos formalizados em instrumentos de parceria tais como TEDs, ACTs e convênios.
<i>Accountability sobre os resultados da Rede</i>	
Inexistentes. mecanismos identificados estão dispersos nos diferentes órgãos e compartimentados por programa, não expressando resultados da política como um todo.	

Fonte: elaboração própria.

5.2 Componente Estrutural – Mecanismos e Ferramentas de Integração

Em consulta aos Espelhos do Monitoramento 2018 do PPA²⁹ para os Programas 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, 2077 – Agropecuária Sustentável, 2028 – Defesa Agropecuária, 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial, 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária, 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária e 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar; a atas do CONDRAF do período de 2014 a 2018; a documentos oficiais diversos; a sítios de internet e também com base nas entrevistas realizadas conforme Apêndices 4 e 5, foram identificados por esta pesquisa uma série de instrumentos

²⁹ Disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), acesso em 10/11/2018.

firmados entre os diversos atores para estabelecer compromissos mútuos voltados à implementação da Política Nacional de Agricultura Familiar. Os principais mecanismos e ferramentas de integração identificados foram os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), os Termos de Execução Descentralizada (TEDs), os convênios e os contratos³⁰.

Entre os ACTs pode-se citar, por exemplo, os da SEAD com os estados e com atores privados, para a implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), com prefeituras para a implantação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), com a Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) para fomentar a compra de associações e cooperativas da agricultura familiar e com o IICA para a realização de estudos e avaliações; os ACTs da Embrapa com o MAPA, para a revisão do Zoneamento Agroecológico de Risco Climático (ZARC), e com entidades de ATER, associações, confederações, cooperativas, Organizações Estaduais de Pesquisas (OEPAs), universidades e bancos, para fortalecer a pesquisa agropecuária e os do Ministério da Integração (MI) com o IICA e com universidades, sobre a Política Nacional de Irrigação, e com governos estaduais para a implementação do programa Rotas de Integração Nacional.

Entre os TEDs, destaca-se o instrumento firmado entre MAPA e Embrapa para o apoio a cooperativas e associações de produção orgânica; o do Incra com universidades para o desenvolvimento de serviços de TI e para a prestação de serviços similares aos de ATER; os TEDs da CONAB com o MDS e com a SEAD para a execução do PAA e os da SEAD com universidades para a capacitar agentes locais para compras da agricultura familiar, no âmbito do PNAE, e para apoiar a execução do projeto Dom Helder Câmara.

Dentre os convênios, destaca-se a celebração de acordos com estados e com municípios pela SEAD, para regularização fundiária, para capacitação de agentes de ATER e para o monitoramento da Rede de Emissão de DAP; pelo Incra, para regularização fundiária e

³⁰ Além dos quatro tipos acima citados, foram identificados os seguintes mecanismos e ferramentas de integração: editais de chamadas públicas, instrumentos de parceria, Planos de Manejo de RESEX; termos de responsabilidade para o uso de informações com grau de sigilo; reuniões; Grupos de Trabalho; envio de ofícios com requisições de informações; iniciativas pessoais de interlocução; contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU); Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infra-Estrutura (REID); Portarias e Resoluções que regulamentam relações entre atores; Cruzamentos de bases de dados; Termos de Adesão; roteiros orientadores inter-federativos para a elaboração de planos; Conselhos Consultivos nacionais, estaduais e municipais; Câmaras Temáticas e Setoriais do MAPA; o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); o Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar; as Conferências Temáticas e diversos Planos, tais como: o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDT) e os Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentável (PDRS).

desenvolvimento de assentamentos; pelo MI, para o programa Rotas de Integração Nacional; pelo MAPA, na área de defesa agropecuária e pelo MDS, para capacitações de gestores em Compras Institucionais.

Por fim, dentre os contratos, destacam-se os de financiamento internacional, tais como o do MAPA com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para implementação do Plano de Defesa Agropecuária (PDA), e o da SEAD com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), para o Projeto Dom Helder Câmara; além do contrato de prestação de serviços da União com instituições financeiras oficiais para a operação do Pronaf, bem como o Contrato de Gestão firmado entre SEAD e Anater.

Assim, percebe-se que o uso de instrumentos formais para o estabelecimento de parcerias é bastante comum na condução da Política Nacional de Agricultura Familiar, o que é positivo, visto que os mecanismos de coordenação formalizam as relações entre os programas e organizações e criam padrões operacionais particulares que aumentam a previsibilidade das atividades (Jennings, 1994). Para Mitchell e Shortell (2000), o grau de coordenação formal necessário para tornar a rede eficaz depende do nível de complexidade das tarefas da rede e da incerteza do ambiente. Segundo os autores, quanto maiores a complexidade e a incerteza, mais formalização torna-se necessária (e complexidade e incerteza tendem a aumentar com a descentralização da gestão da rede – que é o caso da rede em análise). Ademais, o desenvolvimento de normas e padrões facilita a sustentabilidade das redes, pois permitem a institucionalização das relações subjacentes (Ferlie & Pettigrew, 1996).

Cabe ponderar, no entanto, que a multiplicidade de instrumentos utilizados, gera também um grau de complexidade difícil de ser gerenciado. A grande maioria dos instrumentos identificados tratam de relações com escopos específicos e não de termos de compromissos que estabelecem metas mais gerais a serem observadas na condução da política. Tais instrumentos muitas vezes são utilizados apenas para garantir o controle burocrático das parcerias, o que traz ganhos de transparência, mas gera também custos importantes de administração.

Além da pesquisa documental e das entrevistas que embasaram o levantamento dos mecanismos e ferramentas de integração acima citados, esta pesquisa enviou a um total de 16 gestores³¹ um

³¹ Os gestores consultados são representantes dos seguintes órgãos: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPG), Ministério da Fazenda (MF), Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Ministério da Integração (MI), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Empresa Brasileira de Pesquisa

questionário eletrônico contendo uma lista de mecanismos de coordenação, para que eles apresentassem: a) quais mecanismos eles utilizam na rede; b) com qual frequência utilizam o mecanismo – escala de 1 a 5; e c) qual a percepção acerca da efetividade do mecanismo – escala de 1 a 5 –, conforme procedimento descrito em Jennings (1994). Dos 16 gestores, 13 responderam ao questionário de forma completa e suas respostas estão no Anexo 1.

A literatura destaca uma série de mecanismos como relevantes, por exemplo: sistemas compartilhados de comunicação e informação; atividades de planejamento conjunto; contatos pessoais informais e a criação de serviços integrados (Jennings, 1994; Jennings & Ewalt, 1998; Turrini et al., 2010). Desse modo, o questionário perguntou aos gestores sobre os seguintes mecanismos: participação em Grupos de Trabalho inter-organizacionais; realização de reuniões eventuais com representantes de diversas organizações; compartilhamento de informações; cruzamentos de bases de dados; desenvolvimento conjunto de diretrizes, metas e conceitos de políticas públicas; participação em Conselhos ou Comitês consultivos; realização de programas de treinamento e capacitação conjuntos e compartilhamento de recursos financeiros para a execução de programas públicos.

Apesar das limitações inerentes às coletas de dados por meio de amostras pequenas (no caso, 13 pessoas), alguns aspectos podem ser destacados das respostas obtidas. O primeiro deles é que a grande maioria dos respondentes enxerga todos os mecanismos apontados como capazes de contribuir de forma importante para a coordenação. As categorias “contribui muito para a coordenação” e “contribui em alguma medida para a coordenação”³² responderam por pelo menos 71% dos respondentes nos 10 mecanismos apontados. O que variou de forma mais significativa foi a frequência com que os diversos mecanismos são utilizados, como apresenta a tabela abaixo, que aponta a quantidade de respondentes que afirmou utilizar-se de cada mecanismo e a quantidade que afirmou utilizar-se do mecanismo “sempre” ou “com bastante frequência”³³:

Quadro 5 - Frequência dos mecanismos de integração utilizados, segundo os respondentes

Agropecuária (Embrapa), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Casa Civil.

³² Em uma escala de 5 categorias, a saber: “contribui muito para a coordenação”; “contribui em alguma medida para a coordenação”; “algumas vezes contribui para a coordenação, mas nem sempre”; “não contribui para a coordenação” e “prejudica a capacidade de coordenação”, conforme proposto por Jennings (1994).

³³ Em uma escala de 5 categorias, a saber: “sempre”; “com bastante frequência”; “regularmente”; “com alguma frequência” e “raramente”, conforme proposto por Jennings (1994).

Mecanismo	Utilizam o mecanismo	Com frequências “sempre” ou “com bastante frequência”
Grupos de Trabalho	11/13	4/11
Reuniões eventuais	13/13	7/13
Compartilhamento de informações	12/13	5/12
Cruzamento de bases de dados	9/13	3/9
Desenvolvimento conjunto de diretrizes	11/13	4/11
Desenvolvimento conjunto de metas	10/13	2/10
Definição conjunta de conceitos	9/13	2/9
Participação em Conselhos ou Comitês Consultivos	11/13	5/11
Programas de Treinamento e Capacitação conjuntos	7/13	2/7
Compartilhamento de recursos financeiros para a execução e programas	4/13	0/4

Fonte: elaboração própria, com base nas respostas constantes do Anexo 1, enviadas em atenção ao questionário reproduzido no Apêndice 6.

Assim, a participação em reuniões eventuais e em conselhos e comitês consultivos parecem ser os mecanismos utilizados com maior frequência pelos respondentes, dentre aqueles apontados no questionário.

Ademais da apresentação dos mecanismos utilizados, outros aspectos que emergiram dos dados merecem ser destacados, a saber, os mecanismos de relação entre governo e organizações representantes da sociedade civil; o Contrato de Gestão, firmado entre a SEAD e a Anater e as políticas, que por sua própria natureza, podem assumir um papel integrador da ação pública.

Quanto à relação do governo com organizações da sociedade civil, segundo as entrevistas com representantes das duas principais organizações da agricultura familiar, a CONTAG e a Fetraf-Brasil, o acesso ao governo se dá mediante a interlocução direta com os órgãos gestores, principalmente a SEAD, o Incra e o Ministério da Integração, dentre outros, mas sem facilidade de acesso aos órgãos centrais do governo. Ademais dessa articulação eventual, mas relativamente frequente, há que se destacar a existência de diversos fóruns nos quais as organizações da sociedade civil tem participação estabelecida por leis, decretos e outros regulamentos, tais como o CONDRAF, o CONSEA e a CNAPO, no âmbito nacional – e seus correspondentes nos âmbitos estadual e municipal –, além de grupos consultivos de programas, tais como o PAA e o PNAE, e as Câmaras Temáticas e Setoriais do MAPA.

Nas palavras do entrevistado 27, “alguns fóruns têm melhor dinamismo, uma maior e melhor condução durante um tempo, maior regularidade e têm alguns que podem ser intermitentes”. Deste modo, por motivos de concisão, será analisada apenas a situação do CONDRAF, nos últimos cinco anos – de 2014 a 2018. A análise que se segue foi embasada em entrevistas com conselheiros e ex-conselheiros, tanto do governo, quanto da sociedade civil, e nas atas ou

transcrições de 15 das últimas reuniões do Conselho³⁴. O período estudado foi marcado por uma interrupção de quase dois anos na agenda de reuniões do CONDRAF, como se pode observar no quadro 6 abaixo:

Quadro 6 - Reuniões do CONDRAF no período analisado

1	2014	19/02/2014	57ª Reunião Ordinária
2		25/04/2014	7ª Reunião Extraordinária
3		23/05/2014	8ª Reunião Extraordinária
4		16/07/2014	9ª Reunião Extraordinária
5		05/08/2014	58ª Reunião Ordinária
6		12/12/2014	10ª Reunião Extraordinária
7	2015	02/03/2015	59ª Reunião Ordinária
8		13 e 14/5/2015	60ª Reunião Ordinária
9		22 e 23/6/2015	61ª Reunião Ordinária
10		19/8/2015	62ª Reunião Ordinária
11		7 e 8/10/2015	63ª Reunião Ordinária
12		1 e 2/12/2015	64ª Reunião Ordinária
13	2016	25 e 26/4/2016	65ª Reunião Ordinária
14		30/5/2016	11ª Reunião Extraordinária
15	2018	12/4/2018	66ª Reunião Ordinária
16		24 e 25/7/2018	67ª Reunião Ordinária*

Fonte: elaboração própria

*ata não analisada, por ainda não estar disponível, pois ainda não foi referendada em reunião subsequente.

Como observado, no ano de 2014, ano eleitoral, foram realizadas um total de 6 reuniões, mesma quantidade observada no ano de 2015, e apenas duas reuniões em 2016 – ocorridas até o afastamento da ex-Presidente Dilma Rouseff, e mais duas no ano de 2018. Durante os anos que precederam o *impeachment*, observa-se nas discussões constantes das atas e transcrições, um Conselho que buscava se fortalecer e que dizia estar deixando de ser apenas um local de “informes” para se tornar um verdadeiro sujeito de elaboração de políticas públicas. À época, o CONDRAF buscava construir parcerias com o CONSEA e a CNAPO e constituir grupos de monitoramento para acompanhar a execução orçamentárias dos principais Ministérios afetos à

³⁴ A pesquisadora teve ainda a oportunidade de assistir presencialmente à reunião de 12/04/2018 do CONDRAF. As atas utilizadas estão disponíveis em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/reuni%C3%B5es-e-atas>, acesso em 25/01/2019, e as que não estavam disponíveis foram solicitadas por e-mail à Secretaria Executiva do CONDRAF, que, diante da inexistência de algumas, enviou a transcrição *ipsis verbis* das reuniões faltantes.

área, o cumprimento das metas estabelecidas no PNDRSS e a execução do Plano Safra. Houve ainda uma reformulação na composição do Conselho, de modo que ela fosse atualizada, com base nas principais representações da agricultura familiar da época. No entanto, com o *impeachment* da ex-presidente Dilma, houve uma série de discordâncias políticas entre os conselheiros, e a SEAD, que substituiu as atribuições do antigo MDA, não convocou novas reuniões desde junho de 2016 até abril de 2018.

O ano de 2018 foi, então, um ano de retomada para o CONDRAF, que ainda está em processo de consolidação. Para o ano, estava prevista ainda uma terceira reunião (nos dias 26 e 27 de novembro), que foi adiada “por motivo de restrição orçamentária para emissão de passagens e diárias”, com “data a ser confirmada posteriormente”³⁵.

O período que precedeu à interrupção do Conselho foi marcado por diversos processos participativos intensos, como as Conferências de ATER e de Desenvolvimento Rural, que resultaram no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS). Conforme o documento que consolida o plano, ele foi resultado de um processo iniciado em 2008, com a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), e cristalizado nas propostas da 2ª CNDRSS, a qual foi descrita como um “amplo processo de debate e discussão, com o envolvimento de mais de 40 mil pessoas em diferentes etapas” e como “a mais abrangente e representativa instância de diálogo social sobre o desenvolvimento rural brasileiro” (MDA, 2014, p. 5 e 153). Conforme o documento:

“a etapa nacional foi precedida por 414 conferências territoriais, intermunicipais e municipais; 26 conferências estaduais e uma distrital; oito conferências temáticas/setoriais; quatro conferências livres; e quatorze plenárias preparatórias de mulheres rurais, totalizando 468 eventos” (MDA, 2014, p. 30)

O CONDRAF capitaneou esse processo de realização das Conferências e de elaboração do Plano e, portanto, se sentia fortalecido, apesar de diversas manifestações externando a preocupação quanto à necessidade de o Conselho conseguir se estruturar para poder monitorar a implementação do Plano e criar mecanismos para atrelar seus objetivos aos orçamentos e ao Plano Plurianual (PPA), sob pena de “não chegar a lugar nenhum”³⁶.

³⁵ Conforme e-mail da Secretaria Executiva do CONDRAF aos Conselheiros e Convidados, em 21/11/2018.

³⁶ Conforme manifestação de um conselheiro, na 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/4/2014, transcrição *ipsis verbis*: “não está bem colocado aqui em relação à questão do monitoramento. Eu acho que não existe uma estratégia clara de como vai se monitorar esse plano, principalmente porque está... Tem uma relevância

Assim, tanto os Planos quanto as Conferências, se por um lado foram instrumentos de cunho fortemente participativo, por outro, foram bastante criticados por sua baixa efetividade e, no caso das Conferências, pelos altos custos. Por exemplo, a CONTAG, ao tratar da 1ª Conferência Nacional de ATER, afirma que: “como a maioria das conferências, os encaminhamentos resultantes tiveram pouco avanço”³⁷. Isso pode decorrer de alguns fatores, tais como a multiplicidade de planos muitas vezes elaborados³⁸ de forma estanque uns em relação aos outros e, mais ainda, da incapacidade de esses mecanismos preverem instrumentos que orientassem a elaboração dos orçamentos, atrelando seus objetivos aos gastos do governo.

Nesse contexto, assim como o CONDRAF, também os Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável nos estados e municípios (CEDRS e CMDRS) encontram-se em regra enfraquecidos, tanto em seu grau de representatividade, quanto em relação à força de suas deliberações. No estado de Goiás, por exemplo, como se verá na seção 5.13, o conselho estadual existe formalmente, mas há mais de dois anos não se reúne, apesar de suas importantes atribuições em programas como ATER e PNCF e nas políticas de desenvolvimento territorial.

Ademais, o enfraquecimento da abordagem territorial nas políticas públicas diminuiu a importância desses fóruns. Tanto o programa Territórios da Cidadania quanto os territórios rurais, apesar de ainda existirem formalmente, não têm executado novos recursos, com execução de ações isoladas do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf). Diversas dificuldades operacionais da abordagem territorial fizeram que ela fosse sendo aos poucos abandonada, contribuindo para que os CERDS e CMDRS perdessem importância e, conseqüentemente, respaldo local.

Assim, a relação governo e sociedade civil passa por um momento de instabilidades na política de agricultura familiar e precisa ser redesenhada de maneira eficaz e realista, com vistas à consecução dos interesses do público-alvo.

muito grande e um foco muito grande na questão da agroecologia, e eu acho que tem questões fundamentais do ponto de vista dos impactos ambientais da política de desenvolvimento, que é majoritária e hegemônica no país, que se nós não tivermos um plano de monitoramento com foco em algumas questões, nos perdemos, não vamos chegar a lugar nenhum”.

³⁷ Reflexões e ações da Secretaria de Política Agrícola da CONTAG sobre a ATER e afins (2013 a 2015), texto elaborado como subsídio às discussões da 4ª Plenária Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – PNTTR

³⁸ Numa lista não exaustiva, citamos: o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural; o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDT) e os Planos de Desenvolvimento Regionais Sustentável (PDRS).

A partir de agora, passa-se a uma breve análise das restrições observadas no Contrato de Gestão firmado entre a SEAD e a Anater. A Anater é um serviço social autônomo, cujo objetivo principal é promover, estimular, coordenar e implementar a política federal de ATER³⁹, porém, a agência não tem conseguido de fato atuar com esse caráter de coordenação.

A dificuldade se inicia pelo fato de o art. 12 do Decreto nº 8.252/2014 determinar que o contrato deveria ser firmado entre a agência e o então MDA (que foi sucedido pela SEAD). Diante desse fato, outros Ministérios com funções de ATER, tais como o MAPA e o MI, caso quisessem executar suas ações de forma centralizada na agência, deveriam repassar recursos à SEAD, para que esta encaminhasse esses valores à Anater. Este procedimento, no entanto, criou resistências nos diversos ministérios e a atuação da Anater segue restrita ao público da SEAD. A Lei nº 12.897/2013, que autorizou a instituição da Anater, no entanto define apenas que o Contrato de Gestão seja celebrado pelo Poder Executivo Federal, sem especificar qual seria o representante desse Poder na assinatura do contrato. Diante disso, o item 9.2.1 do Acórdão TCU nº 2.901/2018, de 12/12/2018 (TCU, 2018), determinou à Casa Civil que:

“avalie as consequências da celebração de Contrato de Gestão da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) apenas com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), conforme determina o Decreto 8.252/2014, art. 12, e, em 60 dias, posicione-se perante a este Tribunal sobre a possibilidade de alterar o dispositivo supra, de forma que o Contrato de Gestão com a Anater venha a ser celebrado pela própria Presidência da República, atendendo ao art. 12 da Lei 12.897/2013, com o objetivo de simplificar a execução orçamentária e financeira de outros órgãos desse Poder, que venham a firmar parcerias com a Anater, facilitando com que essas parcerias venham a se concretizar”

Nem para a execução de ações de ATER do próprio Incra, o atual Contrato de Gestão foi suficiente: para o atendimento do público da reforma agrária, seria necessário a celebração de um aditivo a esse contrato especificando expressamente essa possibilidade. Tampouco o MDS obteve sucesso na parceria para o fornecimento de ATER para o público do programa de Fomento, via Anater. Um Acordo de Cooperação Técnica entre MDS, SEAD e Anater foi planejado, mas o documento ainda não foi formalizado e está em versão de minuta. E até mesmo dentro da própria SEAD, houve restrições quanto à aplicabilidade das ações da agência para públicos específicos. A agência não irá acompanhar os serviços de ATER prestados no âmbito dos novos contratos do PNCF por que o Contrato de Gestão não prevê este atendimento. Nas palavras dos entrevistados 25 e 3:

³⁹ Art. 1º, §2º, I, Lei 12.897/2013 e Art. 2º, inciso I, Decreto nº 8.252/2014.

“Não, eu não acho que em tese esteja bem definido, eu não acho que o contrato de gestão seja bom, seja um bom instrumento. O contrato de gestão, por exemplo, não tem penalidades, então eu não acho que ele seja um bom instrumento. Você já começa por um instrumento que não é suficiente e quando você vai colocar a relação mesmo e aí é uma relação de pagamento, de pessoal, de interesse, você complica ainda mais, porque você já não tem uma base legal que é suficiente para aquilo fluir (...) Então foi uma relação que parecia que ia ser... Porque não precisava de muitos instrumentos tão fortes, tão rígidos porque era uma relação lógica, mas que...”

“É importante a Anater abrir mais de um contrato de gestão, por que como eu trabalho as políticas aqui no MAPA se a Anater só tem contrato de gestão com a SEAD? (...) Diminui os riscos de ações paralelas, de esforços desnecessários, poderia integrar as coisas”

Como a gestão da política de agricultura familiar a partir de 2019 migrou para o MAPA, acredita-se que, ao menos para este ministério, este problema esteja resolvido. Porém, ele ainda persiste para as demais pastas. Ademais, além da restrição nas partes competentes, ainda se observa a existência de um instrumento limitado, que conforme os entrevistados 4, 18, 24 e 25, tampouco está suficientemente claro na definição de competências e responsabilidades. Segundo Jennings e Ewalt (1998), esse é um ponto que merece atenção, visto que é difícil conseguir que organizações cooperem entre si quando os arranjos administrativos de coordenação não estão consolidados.

Por fim, ao tratar dos mecanismos e ferramentas de integração utilizados na política de agricultura familiar, cabe destacar que alguns programas, por suas próprias características, têm a capacidade de assumir um papel integrador da ação pública. O primeiro deles é a regularização fundiária, que possui forte impacto na capacidade do produtor em acessar o crédito rural. Ou nas palavras do entrevistado 4: “terra é a base de tudo”, pois quando a terra está regularizada, a organização da atividade produtiva é sensivelmente facilitada. Segundo, estudo (ESALQ, 2018b, p. 8), a regularização fundiária representa um “fator de dinamismo para a economia e para a preservação ambiental, em face da segurança jurídica que proporciona”.

O crédito, por sua vez, pode ser utilizado como forma de fomentar a execução de práticas sustentáveis e agroecológicas, desde que ofereça mecanismos para tanto. Como destaca Schmitt (2016), o próprio Decreto nº 1.946/1996, que criou o Pronaf, já estabeleceu o desenvolvimento sustentável como objetivo a ser alcançado pelo programa, de modo que, considerando o arcabouço atual, o programa deveria ser reavaliado considerando a perspectiva agroecológica. Na opinião do entrevistado 16:

“o financiamento de crédito que muitas vezes eles não fazem uma efetiva mudança da base técnica necessária para construir um outro regime. Elas são pensadas às vezes de maneira não conectada, não há um plano efetivamente: “Eu quero a agricultura familiar indo na direção de práticas mais sustentáveis” e essas coisas estarem conectadas (...) Eu poderia, se eu conseguisse um rebatimento no crédito ou algum incentivo ali para eu conseguir dar um plus para ele implantar aquilo ali, eu aumentaria a atuação dessa prática.”

No entanto, nem tomadores de empréstimos nem os bancos operadores são significativamente estimulados a fomentar práticas agroecológicas. Na verdade, para os bancos, a forma de cultura padrão ainda é preferível, por já oferecer análises de risco agropecuário consolidadas, o que aumenta a previsibilidade e facilita a análise de risco de crédito. Também para o produtor, uma atividade que implica em inovação diminui a previsibilidade do negócio e pode levar a resistências, quando o produtor não está devidamente amparado.

E nesse contexto, está a ATER. Conforme documento conjunto da CONTAG e da ASPTA:

“Não há qualquer dúvida sobre a importância estratégica da ATER para a promoção do desenvolvimento rural, não só pelo seu papel de facilitador de processos de c de outras políticas cruciais para a superação da pobreza, a produção de alimentos saudáveis e a recuperação e preservação do meio ambiente. Entre outras, a ATER participa da execução das políticas de crédito, de seguros, de acesso a mercados (PNAE e PAA), de agroindustrialização, etc” (AS-PTA & CONTAG, 2016, p.1).

Nesse mesmo sentido, os entrevistados 7, 14, 19, 20 e 21 manifestaram seu posicionamento quanto à capacidade da ATER não só de promover melhores práticas produtivas – principalmente quando associada à pesquisa agropecuária –, mas também de facilitar o acesso dos produtores a todo um leque de políticas e de serviços públicos. Sendo assim, destaca-se a importância não só de fortalecer os agentes de ATER – e em especial as Emateres e instituições similares nos estados – como também de estruturar mecanismos e instrumentos suficientes e claros que permitam que a assistência técnica opere com o maior alcance possível.

Diante de tudo isso, apresenta-se o quadro-resumo 7, com o objetivo de retomar os principais pontos aqui apresentados:

Quadro 7 - Quadro-resumo - Mecanismos e ferramentas de integração

Ferramentas de Integração Destacadas
Principais Ferramentas de Integração: TEDs; ACTs; convênios; contratos.
<i>Limitações:</i>

<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque no controle burocrático; • Multiplicidade de instrumentos existentes gera altos custos de administração. <p>Multiplicidade de Planos elaborados – sem integração entre si e com o PPA e os orçamentos anuais.</p> <p>Limitações do Contrato de Gestão SEAD-Anater.</p>
Questionário sobre os Mecanismos e Ferramentas de Integração (n=13)
<p>Dentre os mecanismos apontados no questionário, reuniões eventuais e participação em conselhos e comitês consultivos apresentaram com maior frequência de utilização;</p> <p>Todos os mecanismos apontados foram avaliados positivamente em termos de sua contribuição para a coordenação.</p>
Mecanismos de Integração Governo-Sociedade Civil
<p>Interlocução direta de entidades representativas com órgãos específicos;</p> <p>Dificuldade de acesso ao Centro de Governo;</p> <p>Participação em fóruns consultivos e deliberativos. Destaque: CONDRAF – período de instabilidade – dois anos paralisado e retomada ainda não consolidada.</p>
Programas com Características Integradoras
<p>ATER – promoção do acesso a políticas públicas diversas;</p> <p>PNCF – facilitação do acesso ao crédito rural;</p> <p>Crédito Rural – capacidade de promover a adoção de práticas agroecológicas – Dificuldades: agentes financeiros e produtores sem preparo nem incentivos para lidar com esta inovação</p>

Fonte: elaboração própria.

5.3 Componentes Estruturais – Composição da Rede e Número de Participantes

Antes de iniciar a análise sobre a composição da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, cabe lembrar que ela não é uma rede legalmente instituída, e sua composição para esta análise foi determinada pelo critério de Provan e Milward (1995) de que são membros de uma rede de políticas públicas todas aquelas organizações – governamentais ou não – que prestem serviços públicos ao público-alvo da rede – no caso, os agricultores familiares. Essas organizações não precisam estar plenamente integradas à rede nem se dedicar exclusivamente ao seu público-alvo para que sejam consideradas membros.

Ademais dos membros, foram levantados também os *stakeholders* externos da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, assim entendidos como aquelas organizações que, apesar de não proverem serviços públicos ao público-alvo no nível nacional, possuem uma relação de

influência relevante sobre ela e devem receber atenção por parte de seus gestores, com base em uma avaliação de seus atributos de poder, legitimidade e urgência, conforme entendimento de Mitchell, Agle e Wood (1997), apresentado na seção 2.4.

Tudo isso posto e, com vistas a identificar membros e *stakeholders* externos, foram analisados leis, decretos, planos e outros documentos oficiais que definem atribuições dos membros da rede e/ou que apresentam ligações com *stakeholders*, além de consultas orçamentárias para identificar as Unidades Orçamentárias e Unidades Gestoras responsáveis pelos serviços da rede. Paralelamente, foi analisada a composição dos seguintes fóruns: CONDRAF; CONSEA; CNAPO; Comitê Gestor do Água para Todos e do Garantia-Safra; Grupos Consultivos do PAA e do PNAE; Conselho de Administração da Anater e Conselho Assessor da Anater. Ademais, foram realizadas entrevistas com atores chave (conforme Apêndices 4 e 5), para auxiliar na identificação de outros participantes que não tivessem sido identificados com base nas estratégias anteriores. Como resultado, obteve-se o número de 171 participantes e a seguinte composição para a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar:

Tabela 1 – Composição da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar

	Governo	Sociedade civil/ setor privado	Total	Percentual
Membros	65	11	76	44,4%
Stakeholders externos	28	67	95	55,6%
Total	93	78	171	
Percentual	54,4%	45,6%		100%

Fonte: elaboração própria.

Importante ressaltar que a presente pesquisa teve como limitação o fato de não ter chegado a detalhar a composição da rede ao nível das subunidades organizacionais com serviços dedicados ao público-alvo em questão, como aconselha a literatura (Provan & Milward, 1995; Raab et al., 2013; Turrini et al., 2010). Considerando preliminarmente o tamanho da rede e o tempo disponível para a realização da pesquisa, entendeu-se que descer ao nível das subunidades poderia inviabilizar o trabalho e optou-se por identificar membros e *stakeholders* externos apenas no nível organizacional.

Os números da Tabela 1 confirmaram a análise preliminar de que se tratava de uma rede bastante grande. Como se observa da tabela, foram identificados 171 organizações relevantes para a rede, dentre membros e *stakeholders* externos. Destaca-se que, em função da opção por analisar a rede nacional da política, este número é significativamente menor do que o número de organizações no mundo real. Por exemplo, como o enfoque é nacional, tratou-se “governos

municipais” como sendo uma única organização, visto que seus interesses e funções em relação à rede nacional são relativamente homogêneos. Também pelo mesmo motivo, “entidades privadas de ATER”, foram tratadas como uma única organização fictícia que, na verdade, representa centenas de empresas espalhadas pelo país⁴⁰, dentre outros exemplos. Assim, o número de 171 participantes representa, em alguns casos, organizações de fato e, em outros, tipos de organizações, o que mostra que a rede real é extremamente complexa.

De toda forma, e mesmo com todas as simplificações acima descritas, fato é que se trata de uma rede bastante grande. E mesmo quando apenas os membros são considerados, foram encontradas 76 organizações. Este é um aspecto relevante, visto que a literatura aponta que há um limite de quantas ligações uma dada organização consegue gerenciar efetivamente (Mitchell & Shortell, 2000; Provan & Kenis, 2007; Provan & Milward, 1995), questão extremamente sensível para redes grandes .

Diante disso – e mesmo ponderando que nem todos os membros estão conectados a todos os demais na prestação dos serviços – o número elevado de membros e *stakeholders* externos é um indicativo de que provavelmente as organizações envolvidas estão incorrendo em altos custos de gerenciamento. Ademais, redes muito grandes apresentam maior tendência à sobreposição de atividades (Raab et al., 2013), o que compromete a eficiência e a economicidade do gasto público.

Diante desse cenário, e para compreender melhor as características das relações das organizações identificadas com a rede, aplicou-se o modelo de saliência de *stakeholders* de Mitchell et al. (1997), tanto para membros, quanto para *stakeholders* externos, e, com base em seus atributos de poder, legitimidade e urgência, elaborou-se o quadro que se segue:

Quadro 8 - Aplicação do Modelo de Saliência de Stakeholders de Mitchell et al. (1997) aos membros e *stakeholders* externos da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar

<i>Stakeholders</i> Latentes	
<i>Stakeholders</i> Dormentes ou Inativos	
Possuem apenas poder sobre a organização	
Governo	Sociedade Civil
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)
Ministério do Trabalho (MTb)	Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)

⁴⁰ Em 27/01/2019, havia 316 empresas credenciadas pela Anater, conforme consulta ao SGA/Anater. Existem outras empresas não credenciadas neste sistema, mas provavelmente estas, ou não têm atuação importante com o público da agricultura familiar e, por isso, não buscaram se credenciar, ou tiveram seu credenciamento negado.

Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)	
Stakeholders Latentes	
Stakeholders Discricionários	
Possuem apenas legitimidade frente à organização	
Governo	Sociedade Civil
Universidades e Institutos Federais (IFs) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) Instituto Nacional de Meteorologia (INMet) Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) Ministério das Cidades (MCid) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAs) Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM) Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) Fundação Banco do Brasil Agência Nacional de Águas (ANA) Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) Laboratórios Nacionais Agropecuários (Rede Lanagro) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) Fundação Cultural Palmares (FCP) Instituições estaduais de fomento à pesquisa Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) Conselho Nacional de Saúde (CNS) Ministério do Turismo	Confederação Nacional de Municípios (CNM) Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras Rede ONG Mata Atlântica União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) Rede ATER Nordeste Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação Sul) Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) Instituto de Pesquisa e Inovação na Agricultura Irrigada (Inovagri) Federação Brasileira de Plantio Direto e Irrigação (FEBRAPDP) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur)	
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)	
Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	
Stakeholders Latentes	
Stakeholders Demandantes	
Possuem apenas urgência em suas demandas	
Governo	Sociedade Civil
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	
Stakeholders com Expectativas	
Stakeholders Dominantes	
Possuem poder sobre a organização e legitimidade em suas demandas	
Governo	Sociedade Civil
Casa Civil	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)
Conselho Monetário Nacional (CMN)	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec)
Banco Central do Brasil (BACEN)	Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco)
Ministério da Fazenda (MF)	Cartórios de Registros de Imóveis
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPG)	Associação dos Notários e Registradores (ANOREG)
Ministério da Educação (MEC)	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS)
Ministério da Integração Nacional (MI)	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
Ministério de Minas e Energia (MME)	Instituições privadas de pesquisa agropecuária
Ministério da Saúde (MS)	Complexos Agroindustriais (CAIs)
Ministério da Defesa (MD)	Médios e grandes produtores
Ministério da Justiça (MJ)	GIZ (instituição alemã de promoção ao desenvolvimento)
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA)
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados	

<p>Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal</p> <p>Governos Estaduais</p> <p>Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)</p> <p>Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)</p> <p>Câmaras Setoriais do MAPA</p> <p>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</p> <p>Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)</p> <p>Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)</p> <p>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</p> <p>Caixa Econômica Federal (CEF)</p> <p>Banco do Brasil (BB)</p> <p>Banco da Amazônia S.A. (BASA)</p> <p>Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)</p> <p>Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)</p> <p>Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)</p> <p>Secretaria do Patrimônio da União (SPU)</p> <p>Advocacia Geral da União (AGU)</p> <p>Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)</p> <p>Tribunal de Contas da União (TCU)</p> <p>Minsitério Público (MP)</p> <p>Defensoria Pública</p> <p>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)</p>	<p>Associação Brasileira de Indústrias de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)</p> <p>Redes de armazéns privados</p> <p>Conselho Nacional dos Secretários de Estado de Agricultura (CONSEAGRI)</p> <p>Associação Nacional dos Órgãos. Estaduais de Terras (ANOTER)</p> <p>Conselho Nacional das Entidades Estaduais de Pesquisa Agropecuária (CONSEPA)</p> <p>Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)</p> <p>Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)</p> <p>Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)</p>
Stakeholders com Expectativas	
Stakeholders Dependentes	
Possuem demandas legítimas e urgentes frente à organização.	
Governo	Sociedade Civil
<p>Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)</p> <p>Entidades estaduais de ATER (EMATERes ou similares)</p> <p>Fundação Nacional do Índio (FUNAI)</p>	<p>Conselho Nacional de Populações Extrativistas (CNS)</p> <p>União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)</p> <p>Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)</p>

<p>Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC)</p> <p>Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)</p> <p>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</p> <p>Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)</p> <p>Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)</p> <p>Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO)</p> <p>Centrais de Abastecimento (CEASAs)</p> <p>Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)</p> <p>Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)</p> <p>Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)</p> <p>Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS)</p> <p>Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)</p> <p>Colegiados Territoriais</p> <p>Núcleos de Extensão Territorial (NEDETs)</p> <p>Núcleos de Estudo em Agroecologia (NEAs)</p> <p>Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP)</p> <p>Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica (STPOrg)</p>	<p>Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)</p> <p>Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA)</p> <p>Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil (MMC)</p> <p>Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste (MMTR-NE)</p> <p>Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombolas (CONAQ)</p> <p>Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)</p> <p>Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER)</p> <p>Pastoral da Juventude Rural (PJR)</p> <p>Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FABSAN)</p> <p>Rede Cerrado</p> <p>Rede Nacional dos Colegiados Territoriais (RNCT)</p> <p>Via Campesina</p> <p>Confederação Nacional dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (CONAFER)</p> <p>Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE)</p> <p>Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA)</p> <p>Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)</p> <p>Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB)</p> <p>Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)</p> <p>Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB)</p> <p>Associação Brasileira de Orgânicos (Brasilbio)</p> <p>Associação Brasileira de Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (Abrabio)</p> <p>Rede Ecovida de Agroecologia</p> <p>Agricultura Familiar e Agroecologia (AS-PTA)</p> <p>Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimme)</p> <p>Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP)</p>
--	--

	<p>Conselho Brasileiro da Produção Orgânica e Sustentável (Organis)</p> <p>Rede das Casas Familiares Rurais e Escolas Famílias Agrícolas (Rede CEFFAS)</p> <p>Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Sul do Brasil - Agricultura Familiar (ARCAFAR-Sul)</p> <p>Entidades privadas de ATER</p> <p>Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários (CNASI-NA)</p> <p>Instituto de Estudos Agrários e Combate a Pobreza (Inagro)</p> <p>Sistema Cooperativo de Crédito Solidário (Sistema Cresol)</p> <p>União Nacional das Organizações de Cooperativas Solidárias (UNICOPAS)</p> <p>Confederação Nacional da Agricultura Familiar do Brasil (CONAF)</p> <p>Órgãos de avaliação da conformidade orgânica</p> <p>Comunidade que Sustenta a Agricultura (CSA)</p>
Stakeholders com Expectativas	
Stakeholders Perigosos	
Possuem urgência em suas demandas e poder sobre a organização	
Governo	Sociedade Civil
	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)
Stakeholders Definitivos	
Alta saliência: possuem os três atributos de saliência; Ao possuírem poder sobre a organização e legitimidade em suas demandas já fazem parte da coalizão dominante da organização. Quando suas demandas se tornam urgentes , agem de forma imediata	
Governo	Sociedade Civil
Governos Municipais Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB)	<p>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)</p> <p>Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF/FetraF-Brasil)</p> <p>Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER)</p> <p>Cooperativas de Crédito que operam Pronaf</p>

Fonte: elaboração própria, com base em análise stakeholder contida no Apêndice 7.

Destacam-se, no quadro 9, os critérios utilizados na classificação dos atributos de alguns participantes de grande relevância para a rede e/ou que receberam classificações específicas ou controversas. Ademais, os critérios utilizados na classificação de todos os outros atores estão expressos no Apêndice 7.

Quadro 9 - Classificação de Saliência de Stakeholders, conforme Mitchell, Agle e Wood (1997) – atores selecionados

Membro ou Stakeholder	Poder - ator A consegue que outro ator B faça algo que ele não faria, se a influência de A não existisse.	Legitimidade - comportamentos, relações ou estruturas esperados e socialmente aceitos	Urgência - importância do tema para o <i>stakeholder</i> e o grau com que o atraso na consideração de suas demandas é considerado como inaceitável pelo <i>stakeholder</i>	Classificação conforme Mitchell, Agle e Wood (1997)
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	<i>poderoso</i> - presença em todos os fóruns importantes; previsto na CF88; grande capilaridade - emissão de DAP e elegibilidade PNCF; possui grande capacidade de pressão	<i>legítimo</i> - presença em todos os fóruns importantes; previsto na CF88; grande capilaridade - emissão de DAP e elegibilidade PNCF; grande participação no CONDRAF	<i>urgente</i> - AF é o público-alvo básico	DEFINITIVOS
Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (CONTRAF/Fetraf-Brasil)	<i>poderoso</i> - presença em todos os fóruns importantes; grande capilaridade - emissão de DAP e elegibilidade PNCF; possui grande capacidade de pressão	<i>legítimo</i> - presença em todos os fóruns importantes; grande capilaridade - emissão de DAP e elegibilidade PNCF; grande participação no CONDRAF	<i>urgente</i> - AF é o público-alvo básico	
Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER)	<i>poderoso</i> - atua como articulador entre atores diversos, inclusive coordenando aspectos da	<i>legítimo</i> – reconhecida pelos entrevistados; presente no Conselho de Administração e	<i>urgente</i> - importância da AF para a priorização da estruturação da ater pública	

	relação federativa;	Assessor da Anater e na CNAPO		
Complexos Agroindustriais (CAIs)	<i>poderoso</i> - responsável por grande parte da balança comercial do país	<i>legítimo</i> - setor valorizado pela sociedade	<i>não urgente</i> - AF só é prioridade em cadeias específicas e localizadas	DOMINANTES
Médios e grandes produtores	<i>poderoso</i> - responsável por grande parte da balança comercial do país e pela maior parte da produção de alimentos	<i>legítimo</i> - responsável por grande parte da balança comercial do país e pela maior parte da produção de alimentos	<i>não urgente</i> - AF só é prioridade em cadeias específicas e localizadas	
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)	<i>não poderoso</i> - perdeu o status de Ministério, indo para a Casa Civil e posteriormente para o MAPA	<i>legítimo</i> - responsável principal pela Política Nacional de Agricultura Familiar	<i>urgente</i> - AF é o público-alvo básico	DEPENDENTES
Entidades estaduais de ATER (EMATERs ou similares)	<i>não poderoso</i> - organizações extremamente enfraquecidas na maioria das UFs	<i>legítimo</i> - muito valorizadas pelo público alvo, com um serviço de extrema relevância para a AF	<i>urgente</i> - AF é o público-alvo básico	
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	<i>poderoso</i> - principal ministério (e a partir de 2019 o único) com atribuições nas questões agrícola e agrária	<i>não legítimo</i> - foi fortemente questionado como membro do CONDRAF, diversas organizações não o enxergam como um prestador de serviço para a AF	<i>não urgente</i> - AF não é prioridade	DORMENTES
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	<i>poderoso</i> - amplamente reconhecido; influencia importante no MAPA, previsto na CF88	<i>não legítimo</i> - sua inclusão no CONDRAF não foi aceita	<i>não urgente</i> - AF não é prioridade	
Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)	<i>poderoso</i> - maior organização de cooperativas do	<i>não legítimo</i> - sua inclusão no CONDRAF não	<i>não urgente</i> - AF não é prioridade	

	país; influência importante no MAPA, presença no Conselho Administrativo e Assessor da Anater	foi aceita e sua presença no Conselho Administrativo da Anater foi questionada no CONDRAF		
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	<i>não poderoso</i> - teve o orçamento fortemente reduzido no período	<i>não legítimo</i> - apesar de ser o principal responsável pela questão agrária no país, suas ações de desapropriação de terras enfrentam grandes resistências na sociedade e no governo	<i>urgente</i> - AF é o público-alvo básico	<i>DEMANDANTE</i>
Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)	<i>poderoso</i> - grande capacidade de mobilização popular	<i>não legítimo</i> - é membro da CNAPO, mas sua forma de atuação é contestada por diversos atores responsáveis pela rede de nacional de AF (inclusive INCRA e SRA) ⁴¹	<i>urgente</i> - AF é o público básico	<i>PERIGOSO</i>

Fonte: elaboração própria, com base em análise stakeholder contida no Apêndice 7.

Agora que o número de participantes da rede já foi identificado, bem como o grau de saliência de cada um deles, aprofunda-se a análise quanto ao nível de heterogeneidade presente na rede. De acordo com Mitchell e Shortell (2000), a rede é tanto mais heterogênea quanto mais possuir atores do setor privado e organizações representativas de interesses da sociedade civil, comparativamente à quantidade de atores governamentais presentes. Assim, uma rede composta quase que só de atores privados ou quase que apenas de atores governamentais são consideradas redes homogêneas. Para os autores, quanto mais complexos são os problemas a serem atacados pela rede, maior é o nível de heterogeneidade que deve existir, pois desse modo

⁴¹ Entrevistados 4 e 7 e entrevista Leonardo Góes. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html>, acesso em 30/12/2018.

são sopesadas a racionalidade coletiva e a individual, balanceando legitimidade e a pressão por resultados (Mitchell & Shortell, 2000).

No caso da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, o nível de heterogeneidade já foi parcialmente apresentado na tabela 1, que apresenta atores governamentais e não governamentais. Considerando apenas esse recorte, já é possível afirmar que trata-se de uma rede heterogênea, de variância igual a 0,248, muito próxima à variância máxima possível para variáveis binárias⁴².

No entanto, considerando-se a especificidade do caso, entende-se pertinente, dentre os atores não governamentais, diferenciar as organizações representantes da agricultura familiar, de outras organizações privadas relevantes para rede. Sendo assim, elaborou-se a tabela abaixo:

Tabela 2 - Destaque para as organizações que representam os interesses da Agricultura Familiar na composição da rede

Governo	Atores privados diversos	Organizações representantes dos interesses da agricultura familiar	Total
93	43	35	171
54,4%	25,15%	20,45%	100%

Fonte: elaboração própria.

Com isso percebe-se que as organizações representantes dos interesses da agricultura familiar respondem por menos de 21% dos participantes identificados pela presente pesquisa⁴³.

Adicionalmente, e considerando o importante papel do CONDRAF de propor diretrizes para formulação e execução de políticas estruturantes para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, o reordenamento fundiário e a agricultura familiar (Decreto nº 9.186/2017, art. 1º), analisou-se a evolução da composição deste conselho desde a sua criação, com relação à participação de atores governamentais e de organizações representantes da agricultura familiar. Nesta análise, foram desconsideradas organizações que, embora não fossem exatamente governamentais, possuísem forte ligação formal com o governo e/ou que, mesmo representando a sociedade civil, tampouco poderiam ser consideradas como representantes dos

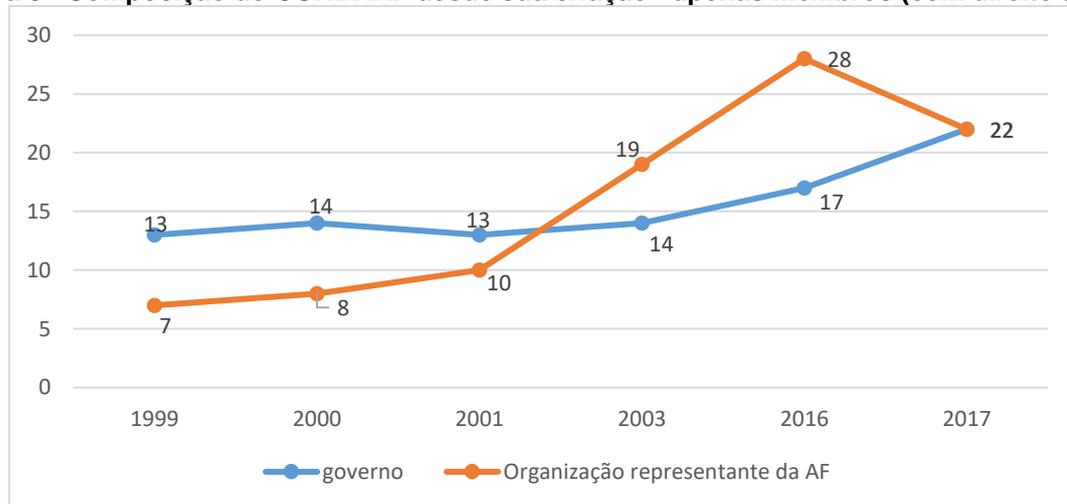
⁴² A variância máxima possível para variáveis binárias é 0,25. A variância nesse caso é obtida pela multiplicação dos percentuais de cada uma das duas categorias da variável binária, no caso: 0,456 (não governamental) X 0,544 (governamental) = 0,248.

⁴³ É possível que haja outros que não apareceram na estratégia de coleta de dados do presente estudo.

interesses da agricultura familiar, e também organizações que possuíssem fortes influências tanto da agricultura familiar quanto do governo, como o CONSEA e o CNAPO ⁴⁴.

O CONDRAF foi criado pelo Decreto nº 3.200/1999 e passou por alterações determinadas pelos Decretos nº 3.508/2000; nº 3.992/2001; nº 4.854/2003; nº 8.735/2016 e nº 9.186/2017. Diante disso, e com base nesses normativos, foram elaborados os gráficos que se seguem. O primeiro deles apresenta, a cada composição vigente, apenas os membros com direito a voto do governo e das organizações representantes da agricultura familiar.

Figura 6 - Composição do CONDRAF desde sua criação - apenas membros (com direito a voto)



Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos nº 3.200/1999; nº 3.508/2000; nº 3.992/2001; nº 4.854/2003; nº 8.735/2016 e nº 9.186/2017.

Da figura 6, percebe-se que a participação de organizações representantes da agricultura familiar, entre os membros do CONDRAF, foi aumentando até atingir seu ápice com o Decreto nº 8.735/2016. Vale lembrar que a composição cristalizada por este normativo foi fruto de um estudo de recomposição do conselho desenvolvido por um Grupo de Trabalho ⁴⁵ constituído por seu plenário para propor uma estrutura mais atualizada às necessidades da agricultura familiar da época. O Grupo sugeriu ainda que a presidência do CONDRAF ficasse à cargo da sociedade civil, a exemplo do CONSEA ⁴⁶ – o que foi aceito na versão aprovada por decreto. No entanto,

⁴⁴ As organizações desconsideradas para fins da análise apresentada nos gráficos às figuras 6 e 7 foram, ao longo de todo o período: Fórum Nacional dos Secretários da Agricultura (FNISA); SEBRAE; ANOTER; associações de municípios; ASBRAER; CONSEPA e CONSEAGRI – órgãos não-governamentais, mas com fortes ligações formais com o governo. Também foram desconsiderados os conselhos CONSEA e CNAPO, que, embora se constituam em instituições nas quais há uma grande influência dos interesses da agricultura familiar, são órgãos colegiados vinculados a órgãos governamentais.

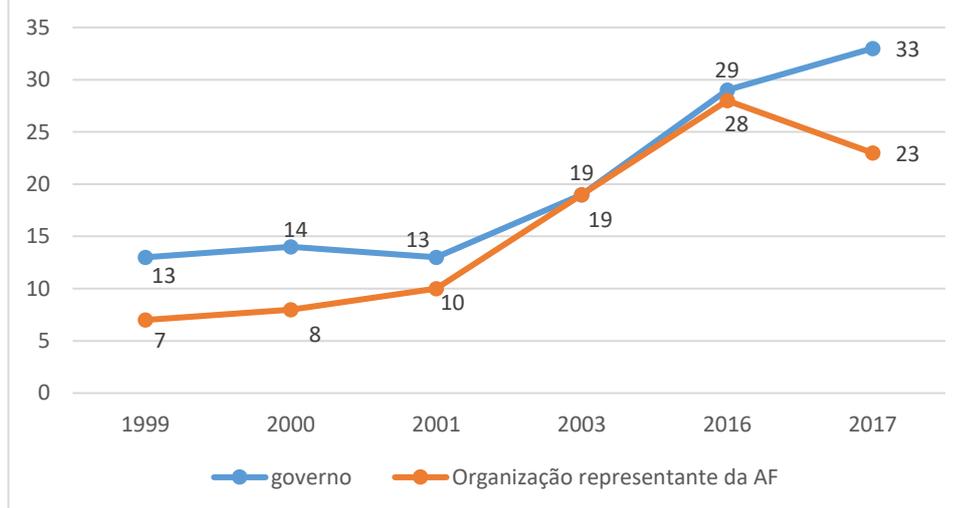
⁴⁵ O Grupo de Trabalho responsável pela reestruturação do CONDRAF foi formado por representantes de Contag, Fetraf, CNBB, ASA, Rede Ceffas e MDA, conforme ata da 60ª Reunião Ordinária do CONDRAF, 13-14/05/2015.

⁴⁶ Conforme ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF, 1-2/012/2015.

com a paralização do CONDRAF, a composição definida pelo Decreto de 2016 não foi colocada em prática. Já no governo Temer, e antes que o conselho voltasse a se reunir, foi estabelecida uma nova composição, pelo Decreto nº 9.186/2017⁴⁷, com presidência da SEAD, e na qual a participação tornou-se paritária, com 22 membros de cada um dos grupos.

No entanto, conforme o entrevistado 15, na prática a composição não é de fato paritária em função da existência de uma série de organizações convidadas que, na sua maioria, são governamentais. Segundo este entrevistado, apesar de não possuírem direito a voto, os convidados participam das discussões igualmente, podendo desbalanceá-las, a depender do tema. Sendo assim, elaborou-se também o gráfico que apresenta a evolução do CONDRAF ao longo do tempo, considerando-se também a presença dos convidados:

Figura 7 - Composição do CONDRAF desde sua criação - convidados incluídos



Fonte: Elaboração própria, com base nos Decretos nº 3.200/1999; nº 3.508/2000; nº 3.992/2001; nº 4.854/2003; nº 8.735/2016 e nº 9.186/2017.

Assim, quando as organizações convidadas são consideradas, percebe-se uma predominância do governo em todo o período, com mais equilíbrio entre 2003 e 2016, mas com grande diferença na composição atualmente vigente.

Ademais dessas constatações, outros pontos sobre a composição da rede precisam ser destacados. Segundo a literatura, deve ser avaliado em que medida todos os participantes relevantes estão incluídos na rede (Mandell & Keast, 2007), pois quanto maior a aderência entre a sua composição e a complexidade dos problemas atacados, maior será a capacidade da rede de obter os diversos tipos de recursos de que necessita (Mitchell & Shortell, 2000).

⁴⁷ Regulamentado pela Resolução CONDRAF nº 121/2018, que aprova o Regimento Interno do Conselho.

Conforme o que foi levantado na presente pesquisa, a composição da rede é adequada, mas a representatividade de alguns setores é frágil e o seu comprometimento, variável. Na palavras do entrevistado 24: “a rede abarca meio que os atores adequados (...) é difícil você pensar em alguém que está sem palavra total, sem capacidade de verbalização”. Ou nas palavras do entrevistado 29 “o problema não é que as organizações não estão presentes, é que a atuação deles é deficiente” e do entrevistado 26: “eu não vejo, pelo menos nesse momento, nenhuma falta, assim como eu te falei de um ator: falta um ator e ele é estratégico”. Inclusive, como ressaltado pelo entrevistado 2, também é adequada a participação de grupos de interesse minoritários (ex: mulheres, jovens, comunidades tradicionais).

Quanto à citada deficiência na atuação ou na participação de certos atores, alguns dos exemplos citados pelos entrevistados foram estados e municípios, atores do agronegócio, e as próprias representações dos agricultores familiares. Em relação aos entes federativos, o entrevistado 1 destacou a baixa participação de estados e municípios de processos de tomada de decisão a nível nacional e o entrevistado 26 apontou o problema da ausência das prefeituras na rede de emissão de DAP. Segundo o entrevistado:

“O que a gente tem foi uma política que excluiu o principal ator desse processo, que são as prefeituras. Não existe nenhuma ilegalidade da prefeitura participar. Existe uma configuração política de alguns atores dentro do processo que não queriam ter suas bases conflitadas numa disputas regionais, em especial mais bairristas, e tiraram o principal ator. Então no final das contas você acaba tendo um ator que foi excluído de forma indevida”.

Assim, por questões de disputas políticas locais, as prefeituras foram expressamente desautorizadas de atuar na emissão de DAP⁴⁸, o que na percepção deste entrevistado foi um equívoco que compromete inclusive a capilaridade que a rede de emissão deveria ter. No entanto, com a mudança da DAP para o CAF, as prefeituras estão sendo reincluídas no processo, inclusive com experiências piloto já em curso (entrevista 26).

Sobre os atores do agronegócio, os entrevistados 1, 3 e 4 manifestaram o entendimento de que o afastamento das representações da agricultura familiar em relação às representações do agronegócio – quase como se fossem adversários – enfraquece justamente as representações da agricultura familiar, que poderiam atuar de forma integrada com este setor.

⁴⁸ Desautorização expressa no Art. 14, §2º da Portaria-SEAD nº 523/2018, que disciplina a emissão de DAP.

Segundo o entrevistado 1, as representações da área de insumos, máquinas, agroindustrial e a CNA deveriam participar da formulação e da gestão da política para agricultura familiar. Paralelamente, se observa um distanciamento entre SEAD e MAPA. Segundo este entrevistado:

“Eu percebo que muitas das vezes boa parte das nossas ações tem muita sinergia com alguns programas do agronegócio. Tem algumas delas que podem ser feitas em conjunto, ou algumas questões que mesmo com tratamento diferenciado, é bom ser combinado, ser planejado em conjunto (...) e isso não acontece. Nas discussões, por exemplo que envolvem crédito rural do Pronaf, que eu pude participar, há um pouco mais de sinergia, mas em outras áreas que também são importantes, quanto a sanidade, quanto a agroindústria, mesmo comercialização, eu percebo que poderia ser mais sinérgico, e, com o afastamento, não há essa troca de trabalho e de programas entre si (...). A parte de ATER (...) a gente não tem praticamente contato nenhum. Nenhuma proximidade, nada, quase que concorrentes”.

Em reuniões do CONDRAF, inclusive, a participação do MAPA como membro do conselho foi questionada, “por não defender as causas de interesses dos trabalhadores da agricultura familiar”⁴⁹. Nesse sentido, a composição inicialmente proposta pelo Grupo de Trabalho que estudou a reestruturação do CONDRAF, em 2016, propunha a saída do MAPA, o que não foi acatado pelo então Ministro do MDA, Patrus Ananias. Também, à época, a inclusão da CNA e da OCB não foi aceita pelo Plenário do CONDRAF⁵⁰.

Agora, com a mudança da política de agricultura familiar para o MAPA, duas opiniões se dividem: há os que acreditam que a sinergia entre os temas irá se desenvolver e há os que acreditam que a agricultura familiar irá desaparecer dentro do Ministério da Agricultura.

Por fim, ressalta-se a questão da representatividade das organizações que atualmente defendem os interesses da agricultura familiar. A percepção que prevaleceu entre os atores que foram entrevistados é de que ela é insuficiente para abarcar as especificidades da categoria. Os trechos de entrevistas reproduzidos abaixo exemplificam esse entendimento, ao qual o entrevistado 19 se referiu como a “precarização da representação da agricultura familiar”:

“a representação da agricultura familiar deveria ser mais ampla do que os movimentos sociais e trabalhistas: se você for olhar o volume de agricultores, eles não são filiados nos sindicatos (...) então muitas vezes faz com que itens de pauta que (...) representam talvez a vontade ou a demanda de uma parte do povo, uma parte não tão grande assim,

⁴⁹ Conforme manifestação constante da ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF, de 1 e 2/12/2015.

⁵⁰ Conforme ata da 65ª Reunião Ordinária do CONDRAF, de 25 e 26/04/2016.

ganha muita relevância em relação a outros que talvez são muito maiores, mas que a gente não consegue mensurar” (entrevistado 1).

“a agricultura familiar ela tem essa dificuldade por sua dispersão também. Sempre que você tem um setor disperso né, ele parece que tem mais dificuldade de representação” (entrevistado 27).

“nem sempre as organizações da sociedade civil conseguem dinamizar os representantes lá. Porque pro agricultor familiar deixar sua propriedade pra poder participar da reunião, é um dia de trabalho a menos né (...). E também tem a dificuldade cultural mesmo, da formação da importância do controle social” (entrevistado 19).

“na realidade, a parte da organização dos produtores nos últimos anos ele regrediu (...) diminuiu bastante devido, principalmente, ao componente ideológico. Isso distanciou um pouco” (entrevistado 21).

“esses Conselhos a representatividade desse pessoal dos produtores é pífia. Pífia. E há uma interferência política muito grande” (entrevistado 20).

“Alguns fóruns a gente sente que não há a presença de todos que precisaria, por exemplo você tem uma câmara setorial do MAPA (...) você tem muitas vezes representantes que são do Sebrae, representantes que são de outros organismos que não são exatamente os representantes dos agricultores. Então eu acho que faltam mecanismos para fazer redes e subredes de atores que possam trazer, vamos dizer dessas redes mais distantes para um processo de decisão mais próximo (...) porque eles tem associação, quer dizer, tem muita associação pequena nas comunidades, mas eu preciso criar o empoderamento dessas associações pequenas, eu preciso que elas comecem de maneira mais organizada nesse caso virem para ter uma representação maior (...). Como que eu consigo trazer essa pauta para cima?” (entrevistado 16).

O último trecho destacado chama atenção, pois retrata a importância de fomentar a participação de atores que conhecem os principais desafios da agricultura familiar e, portanto, são atores importantes para a rede, mas que na prática estão distantes dela. Segundo Agranoff e McGuire (2001), a “ativação” de atores que devem se tornar membros da rede, em função dos seus recursos e conhecimentos, é uma atividade fundamental para a gestão da rede. Na pesquisa agrícola, esse entendimento tem sido destacado como essencial à efetividade de inovações para a agricultura familiar. Em texto do então Diretor-Presidente da Embrapa: “o princípio da inclusão social norteia a pesquisa agropecuária para a prática de opções paradigmáticas que asseguram o valor de sua contribuição para os atores – famílias e comunidades – da agricultura familiar, bem como sua sintonia com potencialidades e limitações locais” (Crestana, 2009). Do

mesmo modo, o entrevistado 16 afirmou que é preciso que “as necessidades das pessoas sejam a base efetivamente das políticas que eu vou gerar”, mas que, na pesquisa agropecuária, o modelo hegemônico ainda é aquele em que a inovação é criada e depois colocada à disposição de quem dela possa vir a se utilizar.

Desse modo, conclui-se que, apesar de o desenho geral da composição da rede ser adequado, diversos atores importantes, dentro e fora do governo, têm sua participação limitada em termos de alcance e que isso diminui a capacidade da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar de gerar resultados adequados para o seu público-alvo, quando considerado em toda a sua complexidade.

Diante de tudo isso e com o objetivo de resgatar os principais pontos apresentados nesta seção, apresenta-se o quadro-resumo abaixo:

Quadro 10 - Quadro-resumo - Composição e número de participantes da rede

Composição Geral da Rede					
		Governo	Sociedade civil/ setor privado	Total	
Membros		65	11	76	
<i>Stakeholders</i> externos		28	67	95	
Total		93	78	171	
Grau de Saliência - Atores Selecionados					
<i>Stakeholders Definitivos</i>	<i>Stakeholders Dominantes</i>	<i>Stakeholders Dependentes</i>	<i>Stakeholders Dormentes</i>	<i>Stakeholder Demandante</i>	<i>Stakeholder Perigoso</i>
CONTAG Fetraf-Brasil ASBRAER	Complexos Agroindustriais Médios e grandes produtores	SEAD Emateres ou similares	MAPA CNA OCB	Incra	MST
Composição Atual do CONDRAF					
		<i>Membros Votantes</i>		<i>Membros + Convidados</i>	
<i>Governo</i>		22		33	
<i>Representantes da AF</i>		22		23	
Presenças que deveriam ser fortalecidas na Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar					
<ul style="list-style-type: none"> • Estados e municípios • Representações da agricultura familiar • MAPA e representantes do agronegócio 					

Fonte: elaboração própria

5.4 Componente Estrutural – Tempo de Criação da Rede

Como já dito na seção anterior, a rede que está sendo analisada nunca foi formalmente criada, fato esse que, segundo o entrevistado 5, não representa um problema, pois, nas suas palavras: “redes não são ou necessariamente não precisam ser formadas institucionalmente. Eu vou baixar um decreto ou uma portaria e formar uma rede? Não, as redes acabam se formando através daquilo que na verdade nos assemelha com o outro”.

No entanto, essa espécie de informalidade traz a necessidade de questionar-se: quando se iniciou esta rede? A partir de quando é possível considerar a sua existência? Para o caso da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, as evidências obtidas no presente estudo indicam que o marco mais adequado está no surgimento do que até hoje é considerado o mais importante programa desta política: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que foi instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

Os entrevistados 2, 15, 16, 18 e 29 ressaltaram a importância do marco que o programa representou. As citações abaixo ilustram esse entendimento:

“o governo federal publicou um decreto criando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, então a partir daí, você começa a valorizar a agricultura familiar como um setor da sociedade brasileira, especialmente da sociedade brasileira do campo que produz, que trabalha e que tem importância” (entrevistado 15).

“quando ele começa a ter políticas específicas para agricultura familiar ali na década de 90, foi em meados dos anos 90, 96 especificamente, que foi criado o Pronaf (...) Antes o Ministério da Agricultura tinha algumas políticas, a área de assistência social devia ter algumas políticas também, mas nada muito efetivo. Então a primeira grande política que a gente tem é o Pronaf e aí de fato o Pronaf é a primeira, acho que dá para a gente dizer que é a primeira ação, o primeiro programa público que a gente pode caracterizar como um fruto de uma rede de atores envolvida na criação de um programa, na criação dessa ação específica” (entrevistado 18).

Navarro (2010) descreve esse processo no qual uma rede de atores se envolveu na criação de um programa específico para a agricultura familiar. O autor relata que o movimento tomou corpo quando, no contexto da implementação do Mercado Comum do Sul (Mercosul)⁵¹, pequenos produtores uruguaios, paraguaios e brasileiros, se sentindo excluídos das

⁵¹ Criado pelo Tratado de Assunção, de 1991.

negociações, começaram a se aliar para buscar suporte governamental a seus setores, durante a constituição do novo mercado comum. Foi nesse contexto que a “agricultura familiar, como expressão da agenda nacional, adentrou o cenário político” (Navarro, 2010, p. 192).

Segundo Navarro (2010), coube ao primeiro diretor de política agrícola da CONTAG, um gaúcho chamado Itálico Cielo, a liderança desse processo, que contou também com o apoio do antigo Departamento Rural da CUT, que originou a atual Fetraf. Com Cielo, a CONTAG logrou tornar-se um interlocutor legítimo das discussões com o então Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (Maara) (Caume, 2009; Navarro, 2010), inclusive recebendo recursos para a realização de um conjunto de seminários sobre política agrícola. Consta inclusive que foi em um desses seminários (em Belo Horizonte, em 1993), do qual participavam representantes do movimento sindical e do governo, que uma técnica extensionista mineira, defendeu de forma enfática que o termo “agricultura familiar” deveria ser utilizado, “deixando para trás o impreciso uso da expressão pequenos produtores” (Navarro, 2010, p. 193).

Como resultado das pressões exercidas, o Maara editou a Portaria Ministerial nº 692/1993, instalando um grupo de trabalho com participação da CONTAG, para analisar temas relacionados à pequena produção. Este grupo apresentou uma proposta, assinada pelo Presidente da República em outubro de 1994, chamado de Programa de Viabilização da Pequena Propriedade, que não se restringia ao tema do crédito rural, mas que acabou lançando as bases para a criação do Pronaf (Navarro, 2010).

Segundo o entrevistado 18, este processo de diálogo entre o Maara e a CONTAG, foi fortalecido pelo apoio do Incra, por técnicos da Embrapa e por outros movimentos sociais. Nesse processo, o governo reconheceu a categoria agricultura familiar como detentora de necessidades que deveriam ser atendidas por políticas públicas. Tanto que, em decorrência, em 1999 criou o CONDRAF e um ministério voltado para esse segmento: o Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar⁵² que, em 2000, passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Caume, 2009).

Interessante perceber que o contexto no qual a rede se originou foi fortemente responsável por definir o enfoque de atuação que foi dado ao Pronaf e que até hoje caracteriza o programa. O crédito rural tal como formatado atende de forma bastante adequada aos agricultores do Sul do país, que foram os atores que lograram se mobilizar, por terem se sentido mais afetados à época

⁵² Criado pela Medida Provisória nº 1.1911-12/1999, art. 17.

da criação do Mercosul. Assim, a Política Nacional de Agricultura Familiar possui ainda hoje características que refletem o contexto de sua formação.

Diante do exposto, e considerando a data de criação da rede como 28 de junho de 1996, dia em que o Pronaf foi oficialmente instituído, tem-se que a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar conta com 22 anos completos desde sua criação. Segundo Raab et al. (2013), o tempo de criação da rede é relevante porque as redes levam um tempo para se organizar, construir confiança, definir modelos de decisão e de implementação, superar divergências e obter resultados visíveis. Conforme os autores, para tudo isso são necessários, ao menos, 3 anos.

Assim, adotando o Pronaf como marco, o tempo de criação supera com folga o tempo mínimo de estabilização apontado pela literatura. No entanto, torna-se necessário aprofundar a análise da estabilidade interna da rede, conforme a seção a seguir se propõe a fazer.

5.5 Componente Estrutural – Estabilidade Interna da Rede

O presente estudo buscou analisar a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar que existia no ano de 2018, final do governo Michel Temer, período de execução desta pesquisa. O objetivo, portanto, não foi realizar uma análise histórica da formação da rede e sim sua caracterização em um dado momento do tempo. Porém, em alguns pontos da análise, tais como na seção anterior, o enfoque histórico torna-se essencial pelos efeitos que ainda produz na rede atualmente existente. Ademais, ao se analisar as variáveis relacionadas à estabilidade da rede – seja interna, seja externa – algum nível de retorno ao passado torna-se necessário para identificar se mudanças recentes aconteceram, dentro da rede ou no seu contexto, de modo a afetar o seu funcionamento. Para tanto, optou-se por um recorte temporal de 5 anos como um intervalo razoável para levantar as mudanças relevantes para a rede existente em finais de 2018. Sendo assim, no que diz respeito a eventos que pudessem afetar a estabilidade – interna ou externa (seção 5.15) – da rede, procurou-se identificar fatos ocorridos no período de 2014 a 2018, ciente da limitação e da arbitrariedade desse recorte.

O tema da estabilidade interna da rede será iniciado retomando outro tema já discutido acima: a composição do CONDRAF. Considerando não só a relevância do papel do conselho para a política de agricultura familiar (Decreto nº 9.186/2017, art. 1º), mas também a capacidade que o CONDRAF pode ter de mobilizar toda uma gama de atores sociais – até mesmo no nível local

–, entende-se que a estabilidade na composição e na indicação de representantes para suas reuniões seja fator essencial para a estabilidade interna da rede da política como um todo.

Como já apresentado no item 5.3, o CONDRAF passou por duas alterações de composição no período de 2014 a 2018: a que foi estabelecida pelo Decreto nº 8.735/2016 e a que foi estabelecida pelo Decreto nº 9.186/2017. A composição anteriormente vigente tinha sido definida há mais de uma década, pelo Decreto nº 4.854/2003.

Conforme mostrado no quadro 6, no período de 2014-2018, foram realizadas 16 reuniões do conselho. Porém, ele ficou paralisado por quase dois anos, entre a sua 11ª Reunião Extraordinária, ocorrida em 30/05/2016, e a sua 66ª Reunião Ordinária, de 12/04/2018. Assim, a composição prevista no Decreto nº 8.735/2016 foi utilizada apenas na última reunião antes da paralisação, e a composição definida pelo Decreto de 2017 foi aplicada apenas nas duas reuniões de 2018. A última reunião do CONDRAF, no entanto, ainda não dispõe de ata pública, de modo que a presente análise, realizada nos registros das reuniões do conselho, se restringiu à documentação de apenas 15 das 16 reuniões do período. Assim, com exceção das duas últimas reuniões analisadas, todas as demais foram regidas pelas regras do Decreto nº 4.854/2003.

De todo modo, as mudanças legislativas ocorridas foram consideradas significativamente importantes, pois afetaram o funcionamento do conselho e a motivação dos conselheiros, conforme diversas manifestações registradas em ata. Isso por que a alteração de 2016 foi realizada com base em estudo do próprio CONDRAF, que buscava se fortalecer com a nova estrutura. No entanto, com a paralisação do conselho e, antes que ele fosse retomado, um novo arranjo foi definido pelo governo, de modo que o trabalho de 2016 foi subaproveitado, gerando descontentamentos entre os conselheiros. Conforme ata da 66ª Reunião Ordinária:

“A CONTRAF-Brasil pontuou que no governo Dilma houve uma mudança na composição do Conselho, com 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 do poder público e que a presidência do conselho seria exercida pela sociedade civil. Contudo, no atual governo as discussões com esse desenho não avançaram, sendo assim, foi feita uma mediação com a SEAD para reestruturar o CONDRAF (...) [a CONTRAF-Brasil] Relatou que no momento ocorre um descontentamento com o decreto, que retira algumas atribuições do CONDRAF, como a convocação e coordenação da CNDRSS, sendo repassada para o gabinete da SEAD”.

Diante de tudo isso, em 2018, o CONDRAF encontrava-se em um momento de retomada no qual a nova estrutura ainda não havia se consolidado e o ânimo dos conselheiros e sua confiança no conselho ainda não haviam sido reconstruídos.

Nas 15 reuniões analisadas, foi identificada a participação de 80 diferentes organizações. Dessas, 44 participaram de, no máximo, 3 reuniões e podem ser consideradas como observadoras eventuais – com alguns poucos novos membros e convidados trazidos pelos decretos de 2016 e 2017. Assim, entende-se que as 36 organizações restantes são aquelas que se fizeram representar de maneira significativa no CONDRAF no período analisado. Dessas, as que participaram de ao menos metade das reuniões são apresentadas, ordenadamente, a seguir:

Quadro 11 - Principais participantes do CONDRAF - 2014 a 2018

Organização	Quantidade de reuniões de que participou (num total de 15)	Tipo de stakeholder, conforme Mitchel et al. (1997)
Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)	15	Dependente
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)	15	Definitivo
Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil (FASER)	15	Dependente
Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (Fetraf-Brasil)	14	Definitivo
Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE)	14	Dependente
Confederação Nacional dos Municípios (CNM)	14	Discrecionário
Articulação do Semiárido (ASA)	13	Dependente
Rede Nacional de Colegiados Territoriais (RNCT)	13	Dependente
Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)	13	Dormente
Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)	12	Discrecionário
Centros Familiares de Formação por Alternância (Rede Ceffas)	12	Dependente
Coordenação Nacional de Articulação dos Quilombolas (CONAQ)	12	Dependente
Ministério da Saúde (MS)	11	Dominante
Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS)	11	Dependente
Departamento de Estudos Socio-Econômicos Rurais (Deser)	11	Dependente
União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)	11	Dependente

Ministério do Meio Ambiente (MMA)	11	Dominante
Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)	11	Dependente
Ministério da Pesca e Aquicultura	10	Dependente
Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE)	10	Dependente
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)	10	Dependente
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	10	Discrecionário
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)	9	Demandante
Ministério da Fazenda (MF)	9	Dominante
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	9	Dominante
Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (ASSOCENE)	9	Dependente
Rede Cerrado	9	Dependente
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPG)	8	Dominante
Assessoria e Serviço a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)	8	Dependente
Ministério da Integração Nacional (MI)	8	Dominante
Ministério das Cidades (MCid)	8	Discrecionário

Fonte: elaboração própria, com base em atas e transcrições das reuniões do CONDRAF, de 2014 a 2018, com exceção da 67ª Reunião Ordinária, que ainda não dispunha de ata pública.

Dentre estas 31 organizações, observou-se que 17 foram classificadas como *stakeholders* dependentes, o que indica que organizações que não dispõem de poder, mas dispõem de legitimidade no tema e possuem urgência em suas demandas apresentam uma predisposição a participarem ativamente do CONDRAF.

Ademais, todas as 31 organizações apresentaram uma estabilidade razoável na indicação de representantes (pessoas) para a participação nas reuniões, tanto entre as organizações da sociedade civil, quanto entre as organizações do governo, geralmente 1, 2, em poucos casos, 3 participantes se alternaram no período. A última reunião analisada, ocorrida após o período de paralização do conselho, foi a que mais alterações apresentou em termos de representantes.

Outra questão que se levanta é se os diversos ministérios têm conferido a devida importância às reuniões do CONDRAF, se fazendo presentes em suas reuniões. Dentre os que não se fizeram presentes nem ao menos na metade das reuniões – não constando da tabela acima –, encontram-se: Ministério da Educação (6 reuniões), Ministério do Desenvolvimento Social (6 reuniões),

Ministério do Trabalho (5 reuniões), Ministério das Comunicações (1 reunião), Ministério do Turismo (1 reunião) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (1 reunião).

No entanto, destes, apenas Ministério da Educação e Ministério do Trabalho já eram membros desde o decreto de 2003⁵³. Já Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério das Comunicações foram incluídos na composição do conselho apenas em 2016; e Ministério do Turismo e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação foram incluídos em 2017, juntamente com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, que não compareceu à reunião analisada.

Assim, desta breve análise da participação ministerial no CONDRAF, conclui-se que as evidências coletadas permitem afirmar apenas que o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho não demonstraram o comprometimento que era esperado com o conselho. Quanto aos demais ministérios, sua participação foi considerada adequada ou, ao menos, razoável e dentro do esperado. Ademais destes, apenas se esperava maior participação por parte da Embrapa, que esteve em apenas duas reuniões. Apesar de a Embrapa ter se tornado convidada permanente apenas em 2016, em função de suas atribuições, esperava-se uma maior presença no CONDRAF, de modo a auxiliar o MAPA enquanto membro do conselho. Cabe destacar ainda que, após as já citadas discussões sobre se o MAPA deveria ou não fazer parte do CONDRAF⁵⁴, o ministério não se fez presente na reunião de retomada do conselho, em abril de 2018⁵⁵.

Além da questão da rotatividade de pessoal no CONDRAF, levantou-se ainda, por meio de entrevistas, qual era a percepção dos atores quanto ao nível de rotatividade de pessoal nos demais fóruns de discussão existentes, bem como nos principais órgãos gestores dos programas voltados à agricultura familiar. Conforme os entrevistados 1, 2, 12, 13, 16, 24 e 26, a percepção de rotatividade geral do pessoal dedicado à rede da Política Nacional de Agricultura Familiar é baixa: apenas a rotatividade típica do setor público, e em regra não chega a prejudicar significativamente as ações, pois os principais interlocutores envolvidos têm sido preservados⁵⁶. Segundo a literatura, este é um aspecto bastante positivo: segundo Juenke (2005) e Turrini et al. (2010), o grau de experiência dos gestores com a rede tem efeitos positivos sobre seus resultados e para Ferlie e Pettigrew (1996), redes podem ter seu funcionamento

⁵³ No caso, MEC e MTb são membros desde a criação do CONDRAF, em 1999.

⁵⁴ Conforme atas das 64ª e 65ª Reuniões Ordinárias do CONDRAF, de dezembro de 2015 e de abril de 2016.

⁵⁵ O MAPA havia deixado de participar de apenas 1 das outras 14 reuniões analisadas.

⁵⁶ Exceção a essa percepção geral se deu apenas em relação ao pessoal da SEAD, que após a extinção do MDA, teve sua força de trabalho reduzida de forma importante, com será discutido abaixo.

comprometido quando atores relevantes deixam de participar, uma vez que as relações de confiança são construídas após longos períodos de experiências em comum.

Esta estabilidade trazida pela manutenção do pessoal chave dedicado à rede também se aplica às organizações: para Provan e Milward (1995) e Raab et al. (2013), a entrada ou a saída de organizações importantes para a rede impactam na sua estabilidade. Para o período analisado, identificou-se a criação de um importante ator novo: a Anater, cujo surgimento apresenta desafios e oportunidades importantes para a rede.

Conforme O'Tolle e Meier (2004), a entrada de novos atores torna o ambiente mais complexo e altera o balanço de poder da rede. Conforme se pôde observar, o surgimento da Anater de fato alterou o balanço de poder da rede, e até o momento não está claro quem irá ganhar e quem irá perder com as suas ações. A agência foi criada pelo Decreto nº 8.252/2014, seu contrato de gestão foi assinado em abril de 2016 e suas operações iniciadas de fato em agosto de 2017. Sobre o processo, o entrevistado 18 afirmou: “é muito tempo sem o Estado mostrar presença em uma política muito importante”.

Durante o processo de implantação da agência, o CONDRAF se manifestou no sentido de que os instrumentos existentes não deixavam claras as diferentes atribuições dos atores na política de ATER. Segundo a ata da 60ª Reunião Ordinária do conselho, de maio de 2015: “não fica claro o papel de coordenação e a definição estratégica da política de assistência técnica pelo MDA, pelo Condraf, pelo Comitê de ATER [do CONDRAF], pela própria Diretoria de ATER e pela sociedade civil”. Ademais, a ata aponta que o decreto que regulamentou a Anater não observou diversas das sugestões elaboradas pelo Comitê de ATER e tampouco ficam claras as contribuições da 2ª CNDRSS, nem da Conferência de ATER. Ainda segundo a ata, coube ao Diretor Técnico da Anater atribuições excessivas que deveriam caber ao então MDA.

Como já apontado na seção 5.2, ao tratar do instrumento do contrato de gestão, celebrado entre MDA e Anater, essa falta de clareza nas atribuições ainda persiste e tem impactado na execução das ações e na definição das prioridades da agência, como será apresentado na seção 5.9.

Além da criação da Anater, diversas foram as fontes de instabilidade para a rede no período, nas mais diversas áreas. Por exemplo: as muitas alterações legislativas ocorridas nos programas voltados à agricultura familiar. Sem entrar no mérito dessas alterações, fato é que elas levam a reorganizações nos serviços prestados, que levam um tempo para serem absorvidas.

No crédito rural⁵⁷, no crédito de instalação⁵⁸, na regularização fundiária⁵⁹ e no PNCF⁶⁰ foram alterações quase que anuais. Além destes também passaram por inovações no período: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)⁶¹; o programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais⁶²; o processo de emissão de DAP e sua substituição pelo CAF⁶³; as compras institucionais⁶⁴; a defesa sanitária e agropecuária⁶⁵; a ATER, com a criação da Anater; e mudanças importantes nas regras voltadas à reforma agrária.

Na 10ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de dezembro de 2014, o então ministro do MDA, se referindo à Lei nº 13.001/2014⁶⁶, que trouxe mudanças para a reforma agrária, afirmou:

*“as áreas passam a ter um limite de custo por família, determinado pela qualidade das terras e pelos mercados regionais e determinado e orientado pela capacidade de pagamento futuro dos assentados em relação a esse preço, este conjunto de critérios estabelecidos, que no médio prazo e no curto prazo busca interromper um padrão de oferta de novas terras, incapaz de se transformar em áreas reformadas(...), produzindo qualidade de vida, **provoca uma enorme reorganização do Incra, um enorme grau de exigência do Incra e este momento de arrumação, obviamente, tem reduzido o número, o volume de áreas disponíveis para o programa de reforma agrária em relação ao processo de desapropriação (...)**” (grifo nosso)*

Outra grande inovação ao programa de reforma agrária foi trazida pela Lei nº 13.465/2017 que, determinou que os assentamentos que vierem a atingir o prazo de quinze anos contados de sua

⁵⁷ Resolução CMN nº 4.339; Res CMN nº 4.584; Res nº 4.665; Res CMN nº 4.666; Leis nº 13.606/2018 e nº 13.729/2018.

⁵⁸ Lei nº 13.001/2014, Decreto nº 8.256/2014; Decreto nº 9.066/2017; Decreto nº 9.263/2018.

⁵⁹ MP nº 759/2016; Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.309/2018.

⁶⁰ LC nº 145/2014; Decreto nº 8.253/2014; Decreto nº 8.500/2015; Decreto nº 9.263/2018; Resolução nº 4.632/2018.

⁶¹ Lei nº 13.001/2014.

⁶² Decreto nº 9.221/2017.

⁶³ Decreto nº 9.064/2017; Portaria SEAD nº 523/2018.

⁶⁴ Decreto 8.473/2015.

⁶⁵ RDC ANVISA 49/2013 (entra em vigência em 2014); IN MAPA nº 5/2017; Lei nº 13.648/2018; Lei nº 13.680/2018.

⁶⁶ Lei nº 13.001/2014. “Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências”.

implantação deverão ser consolidados, independentemente dos requisitos de auto-suficiência previstos na Lei nº 8.629/1993. Esse tema é abordado no Apêndice 3 sobre as ações de desenvolvimento de assentamentos, e segundo o Espelho de Monitoramento do Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária (SIOP, 2018e, p. 9 e 12):

“a autarquia está em processo de atualização das normas internas de consolidação de assentamentos, tendo em vistas a publicação da Lei 13.465/17, que trouxe alterações e inovações de legalidade (...)”

“com a conversão da MP 759/2016 na Lei 13.465/2017, o Incra trabalhou na revisão de diversos conceitos que buscaram acelerar o processo de consolidação dos assentamentos de reforma agrária (...) e enviou à Casa Civil proposta de decreto regulamentando a lei”

Assim, percebe-se que as inovações legais trouxeram uma série de indefinições e uma situação de instabilidade para o programa de reforma agrária, situação essa reforçada pela resistência de grande parte da sociedade e do governo em promover desapropriações em áreas privadas. Em 2017, foi editado apenas um decreto desapropriatório, e “a obtenção de imóveis rurais para o Programa Nacional de Imóveis Rurais vem sofrendo nos últimos anos redução orçamentária”⁶⁷.

A questão da redução orçamentária é um problema do Incra como um todo, como será apresentado nas seções 5.14 e 5.16. Fato agravado pela instabilidade trazida pela mudança institucional do órgão, que, em 2016, deixou de ser uma autarquia vinculada ao MDA e passou a ser diretamente ligado à Casa Civil⁶⁸. A ligação direta do Incra com a Casa Civil foi posteriormente suavizada pelo Decreto nº 8.865/2016, art. 4º, que definiu – juridicamente de forma bastante imprecisa – que o Incra estaria ligado à Casa Civil “por meio” da SEAD. Nesse mesmo contexto, o MDA perdeu seu status ministerial.

Considerando a centralidade do papel do antigo MDA, esta foi a mudança de impacto mais significativo para a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. O MDA foi extinto pela Medida Provisória nº 726/2016, convertida na Lei nº 13.341/2016 e, logo em seguida, foi transformado em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), órgão da Casa Civil da Presidência da República⁶⁹.

Segundo o entrevistado 4, o MDA nunca conseguiu de fato se estabelecer enquanto ministério:

⁶⁷ Conforme o Espelho de Monitoramento do Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária (SIOP, 2018e, p. 6).

⁶⁸ Conforme Decreto nº 8.780/2016.

⁶⁹ Conforme Decretos nº 8.780/2016 e nº 8.865/2016.

“O MDA foi criado em 2000 (...) desde que foi criado, nós sempre tivemos que reafirmar a necessidade de realmente existir dois ministérios que cuidem de agricultura . Então o MDA sempre teve que se defender, e mais do que isso, a questão orçamentária nós fomos achatados, mesmo durante o governo Lula, fomos achatados orçamentariamente, começou no pico e foi caindo”

Em ata do CONDRAF, de 2014, um conselheiro, falando da situação do MDA, no período de 2013-2014, confirma essa percepção: “havia uma grande especulação na Esplanada e no contexto da sociedade da possibilidade de extinção do ministério”⁷⁰.

Além disso, a transformação em SEAD acarretou importante perda de pessoal. Segundo o Relatório de Gestão do MDA de 2015, o ministério contava com 678 servidores. Desses, segundo o Relatório de Gestão da SEAD de 2016, 150 cargos comissionados foram extintos e 72% dos gestores que possuíam cargos de comissão igual e maior a DAS 3 foram substituídos.

Os entrevistados 4, 14, 16, 18, 21, 25 e 26 se manifestaram quanto ao prejuízo aos programas da secretaria decorrentes da diminuição e da rotatividade de pessoal que acompanharam a perda do status ministerial do MDA. Nas palavras do entrevistado 4:

“outra coisa, estrutura, nós trabalhávamos com estrutura já muito reduzida (...) Eu acho que a estrutura que a Sead tem hoje não tem muito do que se extinguir também (...) tivemos que continuar com as mesmas políticas, mesmos programas em uma estrutura mais enxuta”.

Além dos impactos diretos nos programas da SEAD, o entrevistado 18 apontou uma consequência indireta da mudança:

“a partir do momento que você desarticulou o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a agenda da agricultura familiar perde força também no governo federal.... quando a agenda começa a perder força, alguns atores começam a desaparecer da agenda, então alguns governos estaduais começam a mudar a forma como tratam a agenda”.

Assim, considerando todos os aspectos aqui citados, conclui-se que apesar de transcorridos 22 anos desde a criação da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, sua estrutura ainda não possui a devida estabilidade. Ao contrário, tem sofrido mudanças importantes que afetam os resultados das políticas públicas subjacentes.

⁷⁰ Transcrição *ipsis verbis* da 57ª Reunião Ordinária do CONDRAF, de 19/2/2014.

O impacto negativo da instabilidade da rede é maior na medida em que os próprios clientes ou usuários são afetados de maneira adversa pela instabilidade e incerteza (Provan & Milward, 1995) e isso tem sido percebido inclusive com cancelamentos contratuais observados na política de irrigação⁷¹ e nas antigas chamadas públicas de ATER do MDA e do Incra, executadas por meio de agentes privados⁷².

Não se defende aqui que a rede deva ser uma estrutura rígida. Ao contrário, uma das vantagens de uma rede é sua flexibilidade (Agranoff & McGuire, 2001), ou, nas palavras do entrevistado 5: “o que eu percebo de extremamente vantajoso no trabalho em rede é a possibilidade de você estar sempre agregando mais pessoas (...) dependendo do que está sendo discutido naquele momento, eu acredito que a rede envolve naquela discussão mais ou menos parceiros”.

No entanto, a rede deve ser relativamente estável em seu centro, mantendo flexibilidade principalmente em suas margens. O centro consiste nas organizações mais críticas para a missão da rede. Ademais delas, outras organizações podem entrar e sair, dando flexibilidade à rede, sem interferir em sua estabilidade (Provan & Lemaire, 2012). No caso observado, porém, tanto no centro, quanto nas margens, foram identificadas fontes importantes de instabilidade.

Para sintetizar todos os aspectos aqui apresentados, apresenta-se o quadro a seguir:

Quadro 12 - Quadro-resumo - Estabilidade Interna da Rede

Estabilidade da Composição do CONDRAF				
36 organizações consideradas atuantes no CONDRAF no período analisado. Nessas organizações, a indicação de representantes foi relativamente estável;				
Das 31 organizações que participaram de ao menos metade das reuniões do período, 17 foram classificadas como <i>stakeholders</i> dependentes (SEAD; FASER; MMTRE-NE; ASA; RNCT; Rede Ceffas; CONAQ; CNS; DESER; UNICAFES; GTA; MPA; MONAPE; COIAB; ASSOCENE; Rede Cerrado; AS-PTA);				
As demais foram classificadas como se segue:				
<i>Definitivos</i>	<i>Dominantes</i>	<i>Dormentes</i>	<i>Discrecionários</i>	<i>Demandante</i>
CONTAG Fetraf-Brasil	Min. Saúde MMA Min. Fazenda MPG	MAPA	CNM SPM Sebrae Min. Cidades	Incra

⁷¹ Conforme o Espelho de Monitoramento do PPA - Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional (Período de monitoramento: 2018), disponível no SIOP. Consulta em 10/11/2018.

⁷² Sobre o tema, vide trecho da manifestação da AS-PTA relatada na ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF, de dezembro de 2015: “(...) fragilização estrutural do MDA, levando a uma carência de infraestrutura e de pessoal, principalmente no tocante à operacionalização das chamadas de ATER, em todas as suas tipologias, trazendo problemas para a sustentabilidade das entidades prestadoras de serviço”.

	CNBB Min. Integração			
Atuação Ministerial no CONDRAF (em termos de presença nas reuniões)				
Alta Participação		Participação esperada		Baixa participação
SEAD MAPA SPM Min. Saúde MMA Min. Pesca e Aquicultura		Min. Fazenda MPG Min. Integração Min. Cidades MDS Min. Comunicações Min. Turismo MCTIC		Min. Educação Min. Trabalho
Entrada e Saída de Membros Relevantes				
Extinção do MDA e criação da SEAD; Mudanças institucionais no Incra; Criação da Anater.				
Rotatividade de Pessoal dedicado à Rede				
Baixa – normal considerando a realidade do setor público; Exceção feita à perda de pessoal da SEAD, quando da extinção do MDA.				
Programas com Alterações Legislativas Relevantes				
Crédito Rural Crédito de Instalação Regularização Fundiária PNCF PNHR Reforma Agrária		Programa de Fomento Emissão de DAP Compras Públicas Defesa Agropecuária e Vigilância Sanitária ATER		
Conclusão: apesar do longo tempo de criação da rede (22 anos, conforme, seção 5.4), as frequentes e importantes instabilidades internas a que a rede foi submetida impediram a consolidação que é esperada pela literatura para as redes antigas.				

Fonte: elaboração própria.

5.6 Componente Estrutural – Densidade ou Nível de Integração das Relações

A literatura sobre redes de políticas públicas aponta para a necessidade de se avaliar a densidade e o nível de integração das relações que perpassam essas redes. Segundo a literatura, em redes

bem integradas, espera-se que os serviços oferecidos sejam construídos um sobre os outros, de forma que todo o leque de serviços necessários ao público-alvo seja disponibilizado, sem a ocorrência de sobreposições (Provan & Milward, 1991; Provan & Milward, 1995).

Ademais, a partir da análise de quão integrados estão os diversos membros de uma rede, pode-se verificar qual é o nível de importância da rede para estes atores, pois um membro que provê serviços majoritariamente para outros públicos-alvos, tende a estar ligadas à rede apenas marginalmente (Provan & Milward, 1991).

Para buscar caracterizar o nível de integração da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, utilizou-se da seguinte estratégia: entrevistas com atores chave, análise documental de leis, decretos e do acompanhamento da execução dos programas, além de consultas orçamentárias para identificar quais atores atuam conjuntamente nos diversos programas voltados para a agricultura familiar. Paralelamente, seguindo Provan e Milward (1991), foi enviado um questionário a representantes de membros chave da rede para que apontassem: com quais outros membros eles prestam algum tipo de serviço para a agricultura familiar e quais serviços seriam esses. Conforme já apresentado na seção 5.2, sobre ferramentas de integração, 13 gestores de diferentes órgãos do governo federal responderam a este questionário.

Assim, com base nas informações obtidas, procedeu-se então ao registro das relações envolvidas em cada um dos principais programas públicos federais voltados à agricultura familiar. Foram identificados um total de 30 programas ou ações de relevo, cujas relações subjacentes foram documentadas nos diagramas constantes do Apêndice 14.

Esses diagramas forneceram os dados necessários para que fosse possível obter as estatísticas de posição, densidade e centralidade dos membros da rede, com o apoio do software *Gephi*. Com base nas informações fornecidas, o *Gephi* elaborou ainda as figuras a seguir que representam esquematicamente a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

Na Figura 8, evidenciam-se os programas e seus principais atores. Na Figura 9, apresentam-se as relações entre os atores, com base nos diversos programas em que atuam conjuntamente e na Figura 10, são apresentadas as relações entre os programas, com base nos atores que atuam concomitantemente nesses programas.

As diferentes cores nas figuras representam a formação de conglomerados, ou seja, grupos relativamente homogêneos internamente e diferentes dos demais.

Figura 8 - Representação da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar (atores e programas)

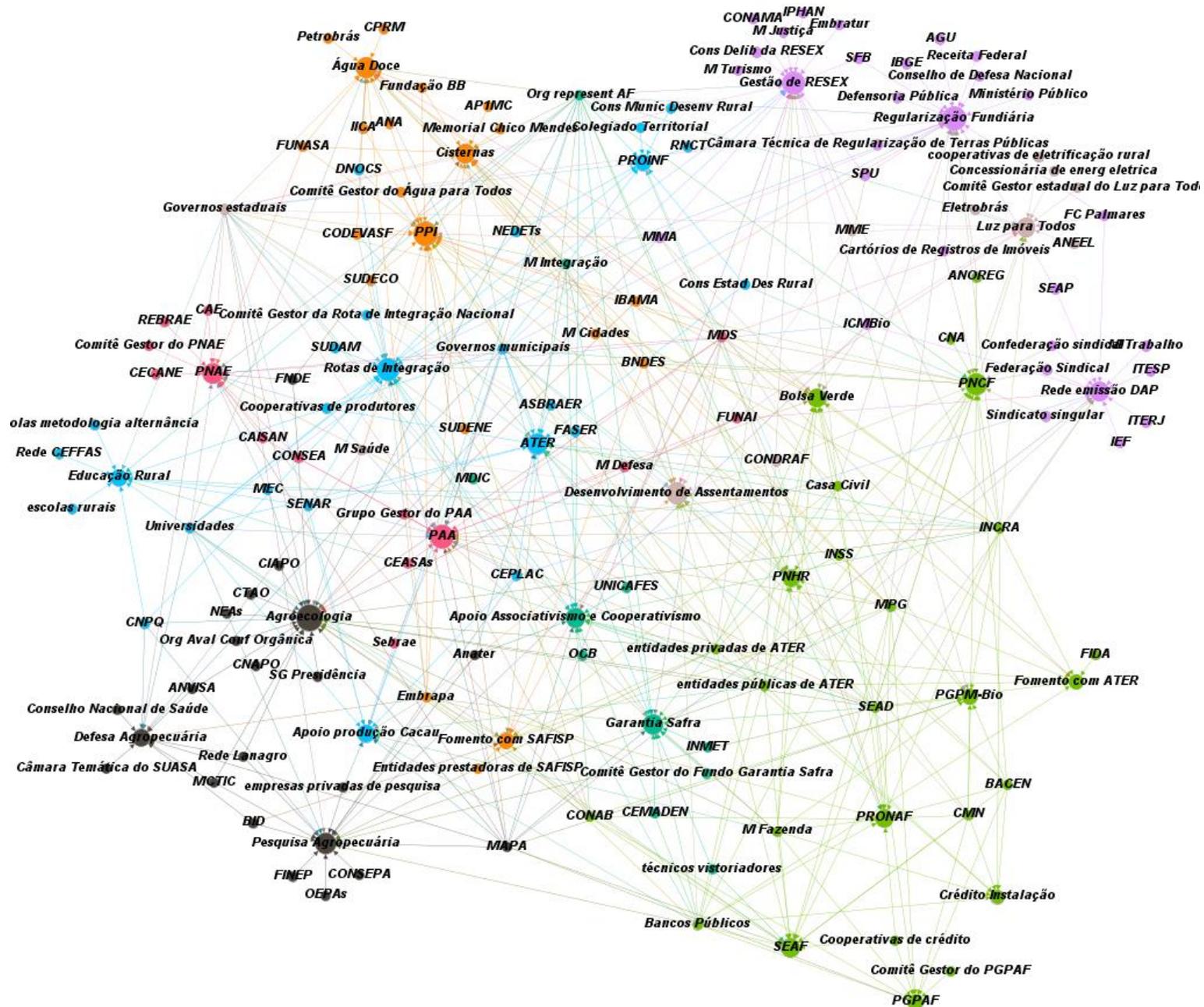


Figura 9 - Representação da Rede de Atores da Política Nacional de Agricultura Familiar

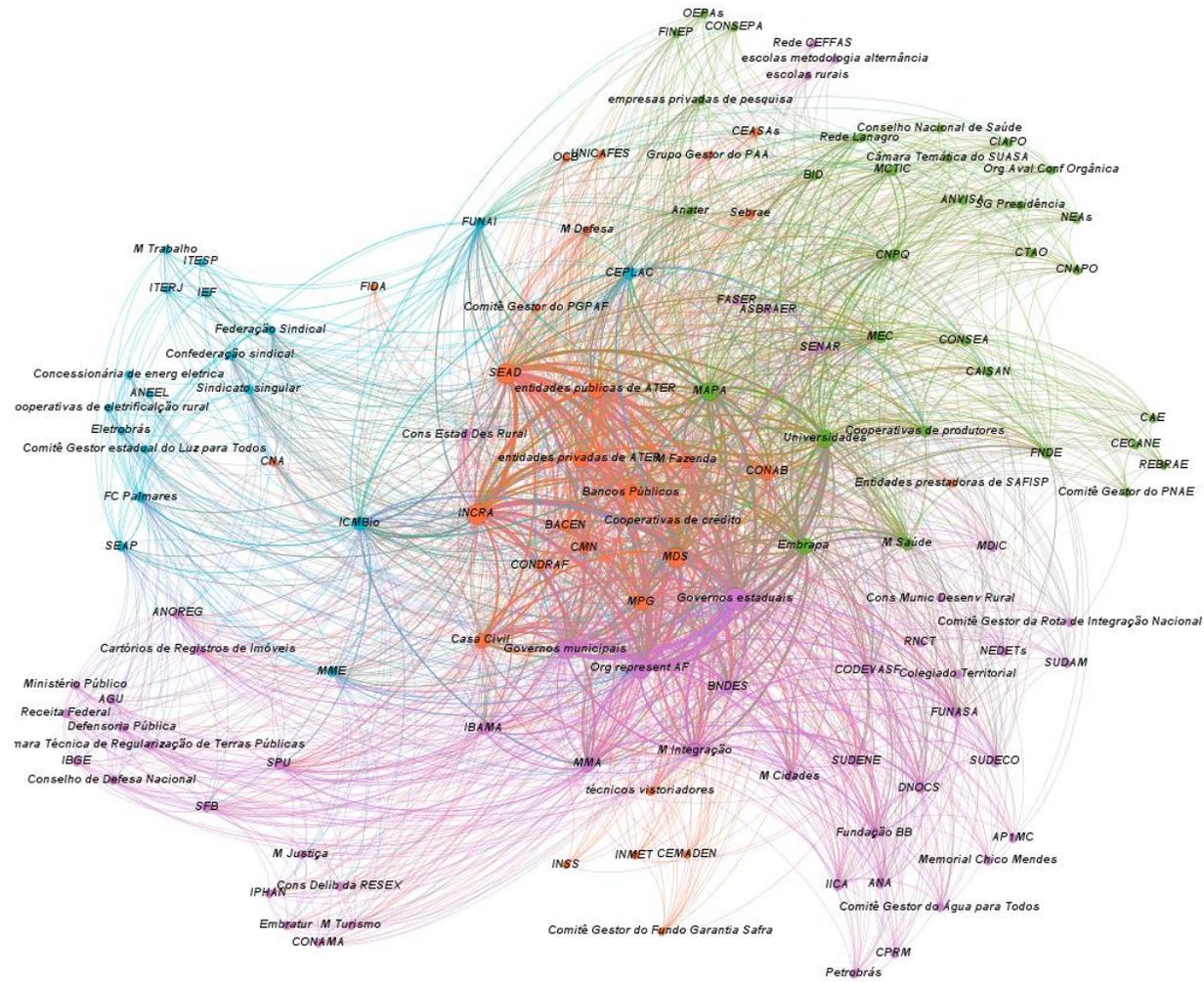
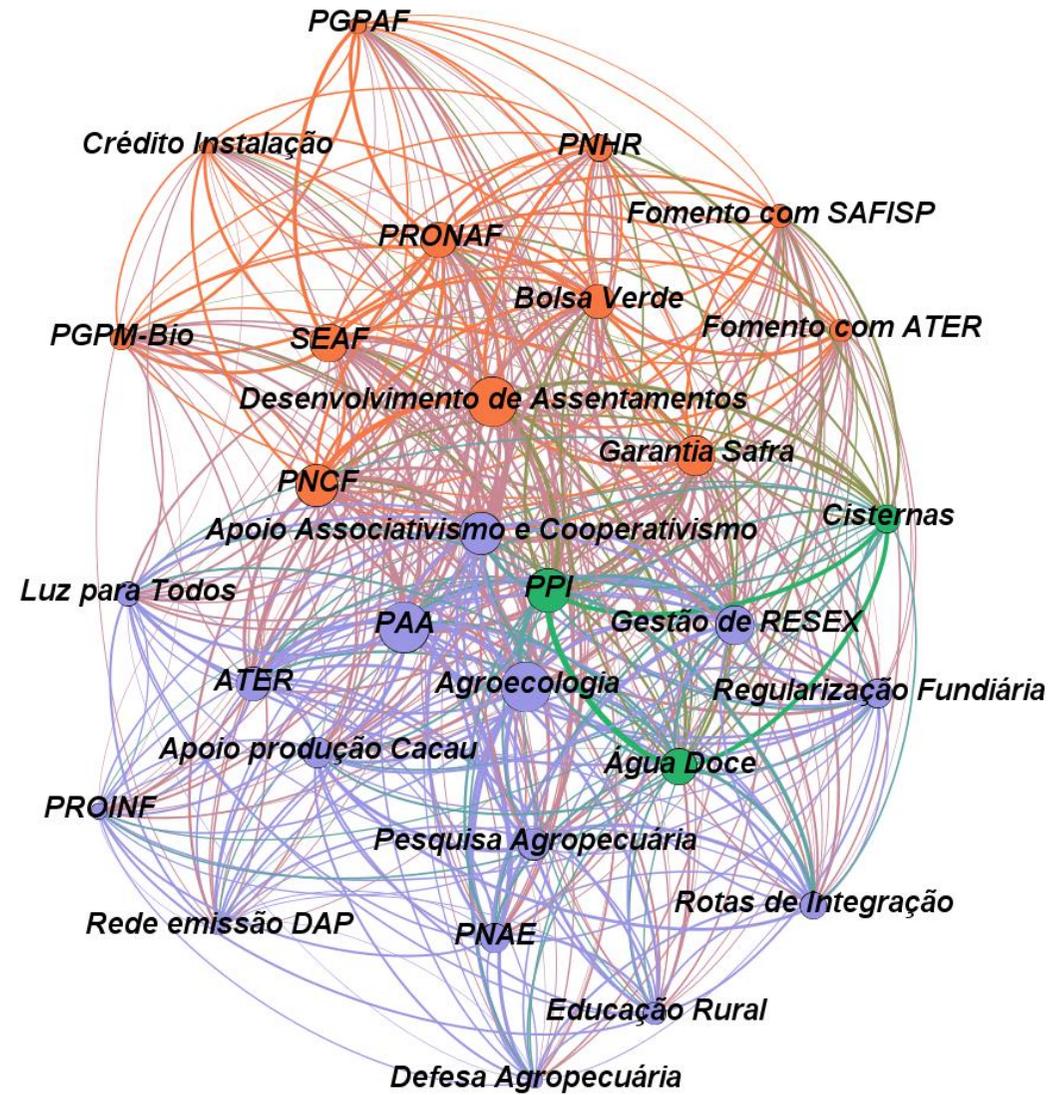


Figura 10 - Representação da Rede de Programas da Política Nacional de Agricultura Familiar



A rede de programas e atores (Figura 8) apresenta densidade 0,019, a rede dos atores apresenta densidade 0,269 (Figura 9) e a rede de programas apresenta densidade 0,979 (Figura 10). Isso indica que a rede apresenta um grupo central de atores que atuam em forte parceria e de forma concomitante nos diversos programas (e por isso a alta densidade da rede de programas) e outro grupo de atores que possui atuação mais específica e dispersa (tornando menos densas as redes que apresentam a participação dos diversos atores). Conforme caracterizam Provan e Lemaire (2012), trata-se de uma rede integrada em seu centro e flexível em suas margens, o que em tese favorece a articulação e a capacidade da rede de gerar bons resultados.

As estatísticas completas referentes à rede encontram-se no Anexo 2. Aqui, algumas dessas estatísticas serão destacadas. Relativamente ao gráfico da Figura 8, que apresenta as relações entre programas e atores, destaca-se que o maior índice de “grau de entrada” foi obtido pelas ações de promoção da agroecologia, seguidas pelos programas de Projetos Públicos de Irrigação (PPI); Regularização Fundiária; PAA e Gestão de Reservas Extrativistas (RESEX), o que significa que uma maior quantidade de atores participam da operacionalização desses programas. O maior “grau de saída” foi observado nos Governos Estaduais, seguidos pela SEAD, Incra, organizações representantes da agricultura familiar e pelo MDS, significando que esses atores são os que atuam na maior quantidade de programas avaliados. Esse índice é um dos que evidencia a importância dos Governos Estaduais para a execução das políticas da rede.

Já na figura 9, que apresenta as relações entre os atores, com base na quantidade de programas em que atuam conjuntamente, também estes cinco atores foram os que apresentaram os maiores índices “*page ranks*”. O *page ranks* é uma medida qualificada da importância das ligações que um dado ator possui: não apenas a quantidade de ligações é considerada, mas também as conexões mais importantes contribuem mais para o ranqueamento do ator. Essa medida retrata a quantidade de programas em comum com outros atores e também a qualidade desses programas (quantos atores participam da sua operacionalização).

Ainda na figura 9, quanto à medida de Grau dos atores, mais uma vez, a importância dos Governos Estaduais se destaca. Este foi o ator que obteve o maior grau no gráfico (Grau = 121). Isso significa que os programas nos quais os Governos Estaduais estão envolvidos possuem, no total, 121 outros atores que também participam da suas operacionalizações. Os Governos Estaduais são seguidos por organizações representantes da agricultura familiar (Grau = 114); SEAD (Grau = 107); Incra (Grau = 104) e Governos Municipais (Grau = 103). Estes também foram os atores que apresentaram os maiores graus de centralidade de proximidade (CP) e de centralidade de intermediação (CI), a saber: Governos Estaduais (CP = 0,941; CI 0,084);

organizações representantes da agricultura familiar (CP = 0,895; CI 0,067); SEAD (CP = 0,854; CI = 0,067); Incra (CP = 0,837; CI = 0,051) e Governos Municipais (CP = 0,832; CI = 0,052). Medidas de centralidade indicam os vértices mais importantes, com maior capacidade de influenciar no fluxo de recursos e informações. A alta centralidade de proximidade de um ator indica que a distância média dos seus caminhos mais curtos até alcançar todos os demais atores considerados é menor. Já a centralidade de intermediação indica a frequência com que esse ator está presente no caminho mais curto entre dois outros atores. Atores com altas centralidades de intermediação podem representar agentes relevantes para viabilizar a ligação entre conglomerados e para ativar os vazios estruturais de uma rede (Burt, 1992).

Quanto à figura 10, que explora a relação dos programas por meio de seus atores, destaca-se que todos os programas obtiveram altos graus de integração (dos 30 programas analisados 20 apresentaram o grau máximo possível de relações nesta rede, que equivale ao número de programas menos 1 = 29). Isso significa que esses 20 programas têm ao menos um ator em comum em todos os demais programas analisados. Outra medida que se destaca no gráfico da figura 10 é a densidade de vizinhança (*clustering*). A vizinhança de um vértice representa o conjunto de todos os demais vértices ligados a ele. Se todos os vértices de sua vizinhança estiverem ligados entre si, este índice será igual a um. O programa de Cisternas obteve densidade de vizinhança igual a 0,994, o que significa que quase todos os programas que tem atores em comum com o programa Cisternas, tem também atores em comum entre si. Também obtiveram altos índices de densidade de vizinhança os programas Crédito de Instalação (0,993); Defesa Agropecuária (0,99); PNAE (0,986) e PROINF (0,986).

A limitação dos desenhos da rede aqui apresentados, bem como das estatísticas que os suportam, está no fato de que não foi possível obter dados que evidenciassem o nível de participação dos diversos atores nos programas públicos de forma mais aproximada do real. O que se percebeu, principalmente a partir das entrevistas e dos documentos analisados, foi que todos os órgãos com atribuições legais na execução dos programas estavam de fato presentes na rede, em alguma medida. Ou seja, não se pôde identificar nenhum ator que deveria estar atuando em algum programa e não estava de jeito nenhum.

No entanto, pôde-se perceber que o nível do alcance da atuação de cada ator varia enormemente. Assim, a CONAB, o ICM-Bio, a Embrapa e todos os demais membros da rede, exercem de fato algum papel nos programas para os quais eles possuem atribuição legal de atuar. O que ocorre, muitas das vezes, é a participação de certa forma distante de um dado ministério, ou a presença ativa de um certo ator em alguns pontos do território, acompanhada de sua virtual ausência em

outros pontos. Desse modo, os atores não estão ausentes, ou não estão sem exercer as suas atribuições, mas, muitas vezes, eles não estão tão presentes quanto seria esperado para o bom andamento dos programas.

De todo modo, mesmo que em grau aquém do desejável, não se podia afirmar a ausência completa de nenhum ator na execução dos programas. Assim, entendeu-se que não se dispunha de evidências suficientes para conseguir fazer refletir no desenho da rede o nível de atuação real de cada um dos atores envolvidos, mostrando quem é mais ou menos atuante na prática. Diante disso, optou-se por analisar a rede tal como ela se apresenta quase que de modo ideal, com base nas atribuições legais definidas para os programas, confrontadas com as atuações declaradas pelos atores por meio do questionário e das entrevistas, bem como a partir das informações do acompanhamento da execução dos programas constantes dos espelhos de monitoramento do PPA, disponíveis no SIOP.

Dessa forma, caso tenha sido obtida alguma evidência de que um dado membro de fato atua em algum programa específico, sua participação nesse programa foi considerada, mesmo para os casos em que existiam indicativos de que essa participação precisaria ser mais forte do que de fato é. Reconhece-se a limitação desta análise, porém optou-se por não atribuir intensidades à participação de nenhum ator, visto que tal atribuição seria realizada de forma altamente subjetiva, e sem embasamento suficiente nos dados disponíveis.

Para buscar obter alguma aproximação com o real nível de integração dos atores na rede, procurou-se identificar nas entrevistas realizadas qual era a percepção dos diversos atores quanto ao nível de integração existente na rede. De fato, o que se pôde perceber é que o nível de integração real da rede está bastante distante do nível de integração que a descrição das atribuições dos órgãos apresenta. Segundo o entrevistado 29: “essa articulação é muito deficiente. Toda essa parte que você falou de vigilância sanitária, de pesquisa da Embrapa e tudo mais, essas coisas existem? Existem, mas elas são extremamente débeis”.

Os entrevistados 1, 3, 8, 18, 20, 21, 24, 25, 28 e 29 apontam para iniciativas localizadas, muitas vezes dependentes do empenho pessoal de servidores específicos e que resultam na implementação dos diversos programas de forma desconectada entre si. Nas palavras do então Ministro do MDA, Pepe Vargas: “é sempre um desafio nós superarmos aquela cultura mais

compartimentalizada, aquela cultura de cada ministério cuidando do seu mister (...) Mas não é só interinstitucional no nosso plano federal. Ele também é interfederativo”⁷³.

Ademais, os entrevistados 10, 14, 17 e 25 afirmaram que antes da extinção do MDA, havia uma atuação deste ministério no sentido de promover a articulação das diversas ações, mas que após a sua extinção, o nível de integração diminuiu ainda mais, diante do enfraquecimento do ator que tinha como responsabilidade capitanear o processo de valorização da agricultura familiar.

A literatura descreve situações que parecem se encaixar bem com o panorama encontrado: para Mandel e Keast (2007), em redes com baixo nível de integração, os membros permanecem independentes entre si e interagem apenas quando necessário. As ligações entre eles são soltas e infrequentes. Segundo Peter (1998), o nível mínimo de integração é aquele no qual as organizações são conscientes das atividades umas das outras e realizam esforços honestos para não prejudicar as demais e para não duplicar esforços. Segundo o autor, apesar de isso já ser mais do que se observa em diversos casos, está longe de conseguir dar conta dos problemas que o setor público enfrenta.

Diante de tudo isso, conclui-se que o desenho formatado para a rede, por meio das normas que definem as atribuições dos atores, prevê um arcabouço denso no centro e com flexibilidade nas margens. No entanto, na prática, mesmo esse núcleo duro possui atores com níveis variáveis de dedicação à rede: tanto quando se analisa ações de definição de diretrizes por parte de órgãos centrais, quanto quando se analisa a atuação dos diversos atores na ponta.

Acredita-se que isso ocorra em grande medida pelo fato de que os diversos membros da rede possuem em sua esfera de atuação uma miríade de outros temas que não são ligados à agricultura familiar. Assim, diante da escassez de recursos, seja financeiro, seja de pessoal, em algumas vezes o tema da agricultura familiar será priorizado e em outras não. Conforme Provan e Milward (1991) já destacaram: uma agência que provê majoritariamente serviços para outros públicos-alvos, tende a estar ligadas à rede apenas marginalmente. Assim, sugere-se que o excesso de atribuições legais frente às capacidades dos órgãos contribui para o distanciamento de diversos membros observados na rede, dificultando também a sua atuação efetiva em todos os demais temas sob sua responsabilidade.

Diante disso, apresenta-se o quadro a seguir com as principais informações coletadas na análise acerca da densidade e nível de integração da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

⁷³ Conforme transcrição *ipsis verbis* da 57ª Reunião Ordinária do CONDRAF, em 19/02/2014.

Quadro 13 - Quadro-resumo - Densidade ou Nível de Integração

Principais Estatísticas da Rede				
Rede de Atores e Programas (Figura 8)				
<i>Programas com Maiores Graus de Entrada</i>		<i>Atores com Maiores Graus de Saída</i>		
<i>(maior quantidade de atores participam da operacionalização desses programas)</i>		<i>(atores que atuam na maior quantidade de programas)</i>		
Projetos Públicos de Irrigação (PPI); Regularização Fundiária; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); Gestão de Reservas Extrativistas (RESEX).		Governos Estaduais; SEAD; Incra; Organizações representantes da AF; MDS.		
Rede de Atores (Figura 9)				
<i>Atores com maiores Page ranks</i>	<i>Atores com Maiores Graus</i>	<i>Atores com maiores Medidas de Centralidade</i>		
<i>(medida qualificada da importância das ligações que um dado ator possui)</i>	<i>(altos graus indicam grande quantidade de atores participantes dos programas nos quais um dado ator participa)</i>		<i>Centralidade de Proximidade</i>	<i>Centralidade de Intermediação</i>
			<i>(Menor distância até todos os demais atores)</i>	<i>(Presença no caminho mais curto entre outros atores)</i>
Governos Estaduais; SEAD; Incra; Organizações representantes da AF; MDS.	Governos Estaduais; Organizações representantes da AF; SEAD; Incra; Governos Municipais.	Governos Estaduais;	0,941	0,084
		Organizações rep. da AF;	0,895	0,067
		SEAD;	0,854	0,067
		Incra;	0,837	0,051
		Governos Municipais.	0,832	0,052
Rede de Programas (Figura 10)				
<i>Programas com Maiores Densidade de Vizinhaça (grau de integração dos programas presentes na vizinhaça de um dado programa, em termos de atores em comum)</i>		Cisternas (0,994) Crédito de Instalação (0,993) Defesa Agropecuária (0,99) PNAE (0,986) PROINF (0,986)		
Densidade das Representações da Rede				
<i>Rede de Atores e Programas (Figura 8)</i>	<i>Rede de Atores (Figura 9)</i>	<i>Rede de Programas (Figura 10)</i>		
0,019	0,269	0,979		
Esses números indicam que existe um grupo central de atores que atuam em forte parceria e de forma concomitante nos diversos programas (e por isso a alta densidade da rede de				

programas) e outro grupo de atores que possui atuação mais específica e dispersa (tornando menos densas as redes que apresentam a participação dos diversos atores).
--

Limitações da Análise

Nesta análise optou-se por não atribuir intensidades à participação dos atores, visto que tal atribuição seria realizada de forma altamente subjetiva, e sem embasamento suficiente nos dados disponíveis;
--

Caso tenha sido obtida evidência de que um membro atua em um programa, essa participação foi considerada, mesmo quando existiam indicativos de que essa participação precisaria ser mais forte.

Pôde-se concluir que o desenho formatado para a rede, por meio das normas que definem as atribuições dos atores, prevê um arcabouço denso no centro e com flexibilidade nas margens. No entanto, na prática, mesmo esse núcleo duro possui atores com níveis variáveis de dedicação à rede.

Fonte: elaboração própria.

De todo modo, a análise aqui realizada precisa ser complementada pela seção a seguir. Isso porque, conforme a literatura, não necessariamente é desejável que todas as organizações estejam integradas em uma densa rede de relações. Em determinados casos, é preferível ter uma rede de relações seletivas e gerenciar os vazios estruturais da rede, de modo a que os participantes sejam adequadamente aproximados entre si apenas quando for necessário (Burt, 1992; Provan & Kenis, 2007). Sendo assim, torna-se relevante a análise do último componente estrutural do modelo: o modo de governança da rede.

5.7 Componente Estrutural – Modo de Governança

Conforme Provan e Kenis (2007), em modelo apresentado no Apêndice 1, existem três tipos ideais de governança de redes de políticas públicas, a saber: governança compartilhada; governança por organização líder ou governança por NAO – *Network Administrative Organization* – que é uma organização criada com a finalidade específica de gerenciar a rede.

Dois critérios são utilizados pelos autores para fazer a classificação entre os tipos ideais: o primeiro é deles é identificar se existe ou não uma organização específica com a atribuição de gerenciar a rede e se tal organização é ou não um membro da rede – sendo portanto também responsável pela provisão de serviços finalísticos ao público-alvo – ou se trata-se de uma organização criada especificamente para fins de governança.

Caso tal organização não exista, trata-se de uma rede com governança compartilhada. Caso tal organização exista e simultaneamente seja responsável por serviços finalísticos da rede, trata-se de governança por organização líder e, caso tenha apenas funções de gerenciamento e governança da rede, trata-se de governança por NAO.

Para os autores, a governança da rede é necessária para garantir que os participantes vão executar ações coletivas e se apoiar mutuamente, que os conflitos serão adequadamente tratados e que os recursos serão adquiridos e gastos de forma eficiente e efetiva (Provan & Kenis, 2007).

Para a rede objeto deste estudo, buscou-se então verificar se três organizações possuíam ou exerciam o papel de organização líder ou de NAO. As três organizações aventadas foram a Casa Civil, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPG) e a SEAD.

De acordo com o art. 3º da MP nº 870/2019, compete à Casa Civil: I - assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: a) na coordenação e na integração das ações governamentais (...) e) na coordenação política do Governo Federal. Considerando que essas são suas principais atribuições – ao lado da análise da legalidade dos atos presidenciais – e que a Casa Civil não possui ações finalísticas para o público da agricultura familiar,⁷⁴ em tese, ela poderia ser uma NAO.

O MPG, por sua vez, tem como missão institucional “planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão”⁷⁵. Assim, como também não possui atribuições finalísticas para com o público-alvo da rede, o MPG poderia, do mesmo modo, em tese, ser considerado uma NAO.

Já a missão institucional da SEAD⁷⁶ é:

“Promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país”

Considerando a transversalidade inerente a esta missão – e a evidente necessidade de coordenação e articulação que ela impõe –, paralelamente ao fato de a SEAD ser a responsável por diversos serviços finalísticos para a agricultura familiar, ela poderia, em tese, exercer o papel de uma organização líder da governança da rede da Política Nacional de Agricultura

⁷⁴ Apesar de a SEAD ter se tornado um órgão vinculado à Casa Civil, a prática mostra que os dois órgãos atuam de maneira bastante independente, de forma que não se deve considerar como se os serviços prestados aos agricultores familiares pela SEAD, fossem também prestados pela Casa Civil.

⁷⁵ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>, acesso em 30/01/2019.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/miss%C3%A3o-vis%C3%A3o-e-valores>, acesso em 30/01/2019.

Familiar. Sendo assim, passa-se agora à análise das evidências coletadas pela presente pesquisa, de modo a confirmar ou não essas três suposições.

Conforme apontado pelos entrevistados 1, 3, 4, 18, 24, 25 26 e 29, existem duas situações principais que levam a Casa Civil a de fato exercer seu papel de principal articuladora do Governo Federal. São elas: fomentar a implementação de políticas que estão na agenda de prioridades do governo e a necessidade de se resolver conflitos entre órgãos, especialmente quando há impacto orçamentário e/ou legal envolvido.

No entanto, se para esses casos, é verdade que a Casa Civil exerce o papel de articuladora no âmbito da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, também é verdade que ela pode exercê-lo em todas as demais políticas públicas do Governo Federal. Sendo assim, a atuação da Casa Civil tem que ser seletiva e, desse modo, alguns temas são priorizados e acompanhados mais de perto, e outros, menos. Segundo o entrevistado 24, os temas voltados para o setor rural que a Casa Civil acompanhava em 2018 eram: regularização fundiária, Fomento, Cisternas, ATER e Compras Institucionais. Quanto a este acompanhamento, este entrevistado se manifestou da seguinte maneira:

“esse monitoramento, são muitos programas, né, ele se dá em diferentes níveis, tem alguns que a gente está mais perto. ATER a gente tem uma frequência razoavelmente grande de reuniões, cisternas em algum momento a gente também acompanhou bem de perto, porque a gente captou ali um risco grande por conta de questões fiscais e orçamentárias (...) Em alguns determinados momentos a gente deixa de acompanhar aquilo de forma tão intensa e acompanha outras coisas. Então, por exemplo, quando a gente fala de regularização fundiária já há bastante tempo o nosso papel é de coletar informações, a gente faz pouquíssimas reuniões. Então vai variando, varia de acordo com a decisão dos governantes ali”.

Segundo o mesmo entrevistado:

Eu acho que muitos dos problemas que a gente tem de monitoramento, acho que até o fato da gente não estar acompanhando esses conselhos todos [CONDRAF, grupos interministeriais, etc.], isso é um problema, acho que deveria estar acompanhando, devia estar mais ciente do que está sendo discutido, dos encaminhamentos que estão sendo dados, (...) Eu fico pensando assim, o monitoramento ideal deveria considerar tudo isso e talvez fosse o nosso papel – já que a Sead tem toda essa dificuldade e a Casa Civil tem um pouco essa ascendência sobre os outros ministérios – talvez fosse o nosso papel fazer essa mediação, depurar os diversos objetivos, chegar em objetivos comuns de governo e tentar fazer todo mundo trabalhar para aquilo. Só que obviamente isso não é possível, a gente não tem perna e a pouca perna

que a gente tem (...) acaba sendo endereçada para outras políticas que são mais prioritárias (...) algumas pautas acabam capturando atenção e energia de todo mundo e outras ficam mais escanteadas, acho que essa [de agricultura familiar] é uma delas”.

Além deste acompanhamento – por vezes mais frequente, por vezes menos frequente – feito pela Casa Civil para promover o alcance de metas do governo, a sua atuação pode ser provocada ou solicitada pelos órgãos, no caso da ocorrência de desentendimentos, conflitos ou divergências. Assim, a Casa Civil pode ser solicitada a atuar no papel de mediadora, como está ocorrendo, por exemplo, no caso do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, conforme será apresentado na seção 5.9. Nesses casos, a Casa Civil é quem, em última análise, irá definir qual caminho será adotado, com base na decisão de seus dirigentes, de seu Ministro, ou até do Presidente da República, a depender do caso.

Diante disso, entende-se que a Casa Civil pode atuar em algumas situações com a função semelhante a uma NAO, mas que isso ocorre apenas em casos específicos e pontuais em que alguma meta importante para o governo deve ser acompanhada, ou quando situações de conflito precisam ser mediadas. Nas demais situações, a Casa Civil atuará apenas solicitando informações sobre a execução dos programas, informações essas que serão utilizadas apenas se situações futuras mostrarem que isso seja necessário.

Assim, passa-se agora a avaliar a atuação do Ministério do Planejamento. Conforme sua missão institucional citada acima, o MPG busca trabalhar pelo fortalecimento de capacidades estatais (Pires & Gomide, 2016), de modo a fazer com que os objetivos das políticas públicas sejam atingidos. Essa atuação está bastante alinhada com o que a literatura descreve como sendo papel da NAO, de fazer com que os diversos membros consigam trabalhar em conjunto, em prol da política. Porém, da mesma forma que a Casa Civil, essa atribuição do MPG também perpassa todas as políticas do Governo Federal, de modo que sua atuação em relação aos temas voltados à agricultura familiar será priorizado em alguns momentos e em outros não.

Segundo o entrevistado 27, o MPG possui uma visão de conjunto, “mas soluções de conjunto implicaria um grau a mais de poder de mandato do que existe no Planejamento”. Segundo este entrevistado, como o MPG é responsável pelo acompanhamento do Plano Plurianual (PPA), em tese, eles devem acompanhar todos os temas, e que isso é feito de forma mais concreta em grupos interministeriais específicos e eventualmente em atuações pontuais junto com a Casa Civil. Segundo o entrevistado, o MPG realiza “mais alguma espécie de acompanhamento de conformidade” dos objetivos e metas do PPA, do que um efetivo monitoramento de resultados.

Uma atuação diferenciada por parte do MPG, em relação aos demais ministérios, ocorre apenas durante o período de elaboração de um novo PPA e também dos orçamentos anuais, momentos nos quais o MPG exerce um protagonismo importante. Sendo assim, entende-se que sua atuação não chega a se caracterizar como a atuação esperada de uma NAO, embora se reconheça que é possível que tenha havido situações específicas em que isso tenha ocorrido.

E por fim a SEAD, responsável pela presidência do CONDRAF e gestora de grande parte dos programas da Política Nacional de Agricultura Familiar. Conforme já apresentado na seção 5.5, sobre estabilidade interna da rede, a SEAD é uma organização que surgiu da extinção do MDA. Nesse contexto, e mesmo que o Secretário Especial tenha conservado o *status* de ministro, uma Secretaria Especial não tem a mesma força de um Ministério, pois, junto com a diminuição de sua estrutura, perde também a sua capacidade de influenciar outros agentes.

Assim, em função da pertinência temática, a SEAD busca liderar os processos relacionados à agricultura familiar e, em diversas circunstâncias é bem-sucedida nessa tarefa e, em outras não. Essa liderança temática, no entanto, não caracteriza a secretaria como uma organização líder que seria responsável pela governança da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, pois, para tanto, a SEAD precisaria ter não só tal responsabilidade, como também o poder de moldar o curso de ação de outros membros da rede, o que não é observado.

Além de tudo isso, cabe pontuar que existem instâncias de governança previstas no desenho de alguns programas como os grupos gestores do PAA e do PNAE e as câmaras interministeriais CIAPO e CAISAN, que segundo os entrevistados 1, 12, 18 e 27, são, em regra, bastante eficazes em promover a cooperação inter-ministerial. Essas instâncias, portanto, são um elemento importante de governança, mas possuem escopo restrito a um programa ou a um plano específico, não sendo caracterizadoras do modo de governança da rede como um todo.

Tudo isso considerado, conclui-se que a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar possui um tipo de governança que não se encaixa perfeitamente em nenhum dos tipos previstos por Provan e Kenis (2007). Provan e Lemaire (2012) já esperavam esse tipo de resultado em análises aplicadas a redes reais: para eles, como os tipos de Provan e Kenis (2007) são tipos ideais, no mundo real seria mais provável que tipos híbridos fossem observados.

No caso em análise, considera-se que o modo de governança da rede é predominantemente um modo de governança compartilhada, no qual, em situações específicas, ocorre a atuação de uma NAO, que é a Casa Civil, de modo a garantir que determinados resultados sejam atingidos ou

que determinadas divergências entre membros sejam sanadas. Essa avaliação é corroborada pelo entendimento do entrevistado 5, que afirmou:

“eu acredito que em determinados momentos um ou outro parceiro (...) está mais à frente na governança (...) e por isso que isso é rede (...) às vezes até quem fez a proposição do assunto já está pelo grupo chancelado para ficar à frente daquelas discussões, para provocar, instigar a discussão, cobrar retornos. Então eu acho que a governança em rede tem que ter uma alternância. Não é que todo mundo vai governar, não é isso, em determinados momentos um ator talvez tenha um protagonismo maior que o outro”.

Segundo Provan e Kenis (2007), as redes de de governança compartilhada, são as redes mais simples e mais comuns. Nelas, as ações de governança podem ser realizadas tanto de maneira formal, por exemplo por meio de reuniões regulares, quanto de maneira informal, por meio de “esforços cotidianos e tipicamente descoordenados” de membros comprometidos com a rede (Provan & Kenis, 2007, p. 234). Aliás, nessas redes, o comprometimento dos membros (ou ao menos de parte deles) é a única garantia de bom funcionamento da rede.

Os autores ressaltam ainda que redes com diferentes configurações demandam diferentes modos de governança e que redes de governança compartilhada são altamente desejadas pelos membros, pois permitem que eles mantenham poder e controle no direcionamento da rede. No entanto, essa é a melhor opção de governança apenas quando a rede possuir alto nível de consenso acerca de objetivos e, principalmente, quando for pequena, o que, como já visto na seção 5.3, não é o caso da rede em análise, que conta com 76 membros e 95 *stakeholders*.

Segundo Provan e Kenis (2007), em redes grandes, a governança compartilhada torna-se altamente ineficiente, principalmente quando os membros estão dispersos geograficamente. Nesses casos, a atuação de uma NAO ganha importância, o que reforça o papel da Casa Civil. No entanto, limitações operacionais e definições de prioridades de governo fazem com que essa atuação seja apenas pontual e específica, tornando ainda mais complexo o funcionamento cotidiano da rede da política de agricultura familiar – que é grande, geograficamente dispersa e na qual nem sempre se observa alto nível de consenso, como será tratado na seção 5.10.

Diante de tudo isso e complementando a análise realizada na seção anterior, destaca-se que se pôde concluir que a baixa integração observada na rede não é compensada pela existência de uma organização forte de governança, o que torna funcionamento da rede mais sujeito a instabilidades. Por fim, apresenta-se o quadro-síntese a seguir com o objetivo de retomar os principais pontos abordados nessa seção:

Quadro 14 - Quadro-resumo - Modo de Governança da Rede

Crítérios para Identificação do Modo de Governança, conforme Provan e Kenis (2007)		
<i>Existe organização com atribuição de governança da rede?</i>		
NÃO	SIM	
Governança Compartilhada	<i>Essa organização possui outras atribuições finalísticas?</i>	
	NÃO	SIM
	Governança por NAO	Governança por Organização Líder
<i>Casa Civil é uma NAO para a Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar?</i>		
Nem sempre. A Casa Civil pode atuar em algumas situações com função semelhante a uma NAO, mas isso ocorre apenas em casos específicos em que alguma meta importante para o governo deve ser acompanhada, ou quando situações de conflito precisam ser mediadas.		
<i>MPG é uma NAO para a Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar?</i>		
Não. Uma atuação diferenciada por parte do MPG, em relação aos demais ministérios, ocorre principalmente durante os períodos de elaboração de um novo PPA e dos orçamentos anuais.		
<i>SEAD é uma Organização Líder para a Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar?</i>		
Não. A SEAD lidera a condução de alguns processos relacionados à agricultura familiar. Porém, essa liderança temática, não caracteriza a secretaria como uma organização líder, pois, para tanto, a SEAD precisaria ter não só tal responsabilidade, como também o poder de moldar o curso de ação de outros membros da rede, o que não é observado.		
<i>Outras instâncias de governança:</i> Grupos Gestores de Programas e Câmaras Interministeriais: relevantes, mas com escopo restrito a um programa ou a um plano específico, não sendo caracterizadoras do modo de governança da rede como um todo.		
<i>Conclusão:</i> o modo de governança da rede é predominantemente de governança compartilhada, no qual, em situações específicas, ocorre a atuação da Casa Civil, em função similar a uma NAO.		

Fonte: elaboração própria.

5.8 Componente de Funcionamento – Processos de Tomada de Decisão

Em relação aos processos de tomada de decisão no âmbito da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, buscou-se identificar os seguintes aspectos: como as prioridades de governo são definidas?; que tipo de tema é planejado de forma conjunta e em quais circunstâncias ocorre planejamento conjunto?; qual é o nível de participação dos diversos membros e dos representantes da sociedade civil nas decisões?; as decisões demoram muito a serem tomadas?; quem foram os principais líderes na condução de processos no âmbito da rede?; quais foram as dificuldades normalmente enfrentadas?

Assim, inicia-se pela questão da definição de prioridades. Segundo os entrevistados 24 e 25, as grandes prioridades e metas gerais são definidas a nível ministerial, no diálogo entre o

Presidente da República e seus ministros e entre os ministros entre si. A área técnica da Casa Civil participa desse processo nos casos mais prioritários, principalmente no que diz respeito à definição e à readequação de metas ligadas a esses temas. Nesses casos, a Casa Civil monitora o cronograma de implementação dessas metas e, quando identifica que algo não será cumprido, chama os órgãos envolvidos para entender os entraves e buscar soluções. Assim, essas discussões acontecem à medida em que os problemas vão acontecendo e sendo identificados.

Ademais, quando as questões a serem debatidas entre os ministérios envolvem aspectos de legalidade ou possuem impacto orçamentário, a Casa Civil normalmente lidera o processo, com grande influência do Ministério da Fazenda e do MPG, quanto aos aspectos orçamentários.

Quanto aos demais esforços dos ministérios para se articularem entre si e para planejar ações conjuntas, observou-se uma atuação importante por parte da SEAD na condução dos processos no âmbito da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar – embora com menos poder do que era observado à época do MDA. Os entrevistados 1, 4 e 26 destacaram que, considerando a grande transversalidade de seus temas, a Secretaria sempre precisa buscar a participação de outros órgãos, pois suas ações são muito compartilhadas.

No entanto, esta não é uma tarefa fácil, na opinião destes entrevistados. Em primeiro lugar, porque no dia-a-dia normalmente todos estão assoberbados com suas tarefas rotineiras e, segundo, pelo fato de que, somente em casos específicos o planejamento ocorre de forma realmente conjunta a ponto de fazer com que um dado ator precise levar em consideração as ações dos demais nas suas decisões cotidianas. Segundo o entrevistado 1, isso “só ocorre em planos específicos, tais como PLANAPO [Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica] e PLANSAN [Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional]”. Nos demais casos, a articulação parece se encaixar bem na já citada expressão de Provan e Kenis (2007 p. 234): “esforços cotidianos e tipicamente descoordenados”, de pessoas comprometidas com a rede, realizados de forma mais bem-sucedida em alguns casos, e menos em outros.

O entrevistado 16, no entanto, citou justamente o tema da agroecologia para exemplificar que o governo poucas vezes consegue planejar de forma conjunta e assim “*linkar* regras” de programas diferentes. Nesse caso, o entrevistado afirmou que a agroecologia poderia ser de fato promovida se o crédito rural passasse a conter regras de incentivos para quem adotasse práticas agroecológicas, o que atualmente não acontece. Schmitt (2016) faz a mesma reflexão em relação às chamadas públicas de ATER e aos programas de compras públicas. Nesses programas, a autora entende que “a incorporação das ideias agroecológicas parece ter gerado

um movimento no sentido da especialização destes instrumentos⁷⁷, que foram alterados buscando contemplar um público específico”, mas que:

“a incorporação das “ideias agroecológicas” como um referencial abrangente, capaz de orientar as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar de forma global, (...) permanece como um ponto de tensão na trajetória recente de formulação e implementação de programas e ações governamentais” (Schmitt, 2016, p. 40).

Assim, nem mesmo o PLANAPO, com sua Câmara Interministerial, parece ter conseguido fornecer o arcabouço suficiente para o planejamento integrado de ações.

Como exemplo de processo de planejamento realizado de forma conjunta, os entrevistados 15, 16 e 19 citaram o Programa Territórios da Cidadania, que foi uma tentativa de articular esforços de 13 ministérios para potencializar suas ações e investimentos em territórios formados por municípios com características semelhantes. Segundo o entrevistado 15, este foi um esforço importante e que obteve algum sucesso, mas que “chegou um determinado momento onde se tornou um ajuntamento de ministérios, com um ajuntamento de políticas que na realidade não dialogavam entre si”. Em seu estudo, Rocha Neto e Borges (2016) demonstram bem esse fato, por meio da execução orçamentária das ações voltadas para o programa nos diversos órgãos.

Além do nível de participação dos diversos órgãos nos processos de decisão, cabe analisar a participação da sociedade civil. Para Schmitt (2016) e Romano (2009), análises de redes devem sempre buscar compreender o grau de permeabilidade do Estado em relação às demandas da sociedade e as formas pelas quais tais demandas são traduzidas em programas e ações públicos.

Um grande exemplo de caso em que o Estado promoveu e utilizou-se das contribuições das organizações da sociedade civil, no âmbito da política de agricultura familiar, foi o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), de 2014, que, como já citado, foi fruto de um processo altamente participativo cristalizado nas duas conferências de desenvolvimento rural sustentável e em suas etapas preparatórias. Conforme manifestação do representante da Fetraf-Brasil, constante da 8ª Reunião Extraordinária do CONDRAF:

“se nós tivéssemos construído um plano da forma tradicional reunindo 4, 5, 6 pessoas, às vezes em alguma assembléia um pouco mais representativa, e escrever um plano a partir daquilo que já está sendo executado, seja no âmbito governamental, seja a partir de um extrato das pautas dos movimentos sociais, se nós tivéssemos feito um plano

⁷⁷ O governo lançou alguns editais de chamadas públicas específicas para o fomento à agroecologia.

com essas características, talvez não tivéssemos o mesmo grau de satisfação que temos nesse momento” [o lançamento do plano].

Apesar disso, e de toda legitimidade que decorreu de seu processo de elaboração, o PNDRSS provocou poucas mudanças práticas na execução das políticas públicas.

Outro exemplo de como as demandas da sociedade civil chegam até o governo são as reuniões do CONDRAF. No período analisado, o CONDRAF atuou de forma importante na política de ATER e no PNCF, por meio de resoluções de seu plenário ou de seus comitês. O conselho, no entanto, ainda fica muito preso à interlocução com MDA/SEAD, visto que é este o órgão que capitanea os seus principais processos. Na opinião do entrevistado 2, o MDA/SEAD subutiliza o potencial que o CONDRAF poderia ter de empoderar a Secretaria na defesa de suas prerrogativas frente aos órgãos centrais, como Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Para este entrevistado, uma pauta construída no âmbito do Conselho poderia ter muito mais força do que outra que foi construída apenas dentro do ministério/secretaria. No entanto, isso não seria feito por receio dos órgãos de se desgastarem com o centro de governo.

A própria retomada do CONDRAF, após o período que esteve paralisado, foi um processo que envolveu intensa negociação entre governo e sociedade civil. Segundo ata da 66ª Reunião Ordinária, de abril de 2018, a negociação envolveu SEAD, Casa Civil, CONTRAF, CONTAG, SERTA, MMTR, CARITAS e ASA, “com o objetivo de buscar consenso para a reestruturação do CONDRAF”. O resultado não agradou totalmente às organizações da sociedade civil – como mostra manifestação da Fetraf-Brasil/CONTRAF reproduzida na seção 5.5, sobre a estabilidade interna da rede. De todo modo, foi o que viabilizou a retomada do Conselho, abrindo a possibilidade de que ele volte a se fortalecer novamente.

Outra limitação apontada pelos entrevistados 16 e 19, na participação da sociedade civil é a dificuldade de se fortalecerem as representações na ponta, de modo a que elas possam contribuir efetivamente com a formulação das políticas públicas. O Programa de Cisternas é um exemplo bem sucedido de mobilização social dos atores na ponta, mas as diversas tentativas dos territórios rurais de fazerem o mesmo esbarraram em disputas políticas locais e em falhas de representatividade dos atores sociais envolvidos.

Segundo Provan e Kenis (2007), o nível de participação nos processos de tomada de decisão reflete uma escolha entre legitimidade e eficiência. Segundo os entrevistados 1 e 26, as decisões participativas – sejam as que envolvem diversos órgãos ou sejam as que também envolvem outros tipos de atores – tendem a ser muito morosas e, em algumas situações, chegam a fazer

com que as políticas deixem de ser executadas oportunamente, quando os recursos financeiros são disponibilizados aos ministérios, porque as respectivas discussões não foram finalizadas. De fato, não há nada de eficiente em tomar decisões de forma conjunta, no entanto, as decisões participativas podem se tornar mais racionais do que as decisões de organizações individuais, por causa da maior disponibilidade de informações e da consideração de diferentes perspectivas (Agranoff & McGuire, 2001; Lindblom, 1979). De fato, é um desafio sopesar legitimidade e eficiência, promovendo a participação, sem que ela comprometa a tempestividade do gasto.

Por fim, cabe destacar a atuação dos líderes que foram identificados pela pesquisa. Além da liderança de organizações, certas pessoas conseguem fazer a diferença na atuação do grupo, em função de sua postura e de sua atuação. Segundo a literatura, espera-se que um líder saiba construir confiança, por meio de uma postura ética e imparcial (Turrini et al., 2010). Ademais, ele precisa conhecer as percepções dos atores e a estrutura de interdependência entre eles, pois são esses os fatores que orientam a tomada de decisão de cada participante (O'Toole, 1997a).

Com base na entrevista 2 e, em diversas manifestações registradas em atas do CONDRAF, pôde-se identificar a presença de um líder com essas características, que foi o ex-Ministro do MDA, Pepe Vargas. Pepe Vargas deixou o Ministério ao início do período analisado, em março de 2014, após dois anos no cargo. Na 57ª Reunião Ordinária, que antecedeu sua saída, algumas manifestações merecem ser destacadas, por mostrarem como seu papel havia sido importante:

“Nós vimos que ele chamou a responsabilidade para ele naquele momento na mesa dizendo que, se o MDA tivesse errado, que ele fosse o culpado, porque ele era o ministro na coordenação da mesa. Naquela situação, então, nós sentimos aquela confiança. Se fosse outro, ia dizer: “foi fulano, foi ciclano”; se tirava dali da frente”.

“na sua gestão à frente desse processo, a capacidade de dialogar e de trazer para pauta temas, sem correr o risco e o medo de estar sobrepondo uma questão em detrimento da outra, mas estar tendo a capacidade de avaliar o que é importante naquele momento”.

“conseguiu passar confiança, nos ajudar num processo de construção na condução do ministério; conseguiu dar visibilidade para esse ministério”.

“não tínhamos estímulo para participar do CONDRAF, porque era um espaço só de informação, mas com a capacidade de ouvir e de dialogar do ministro, nós fomos construindo outro espaço dentro do CONDRAF”.

E nas palavras do próprio Pepe Vargas, na mesma reunião:

“O grande desafio da democracia é ouvir aquilo que muitas vezes não gostaria de ouvir, que é a crítica. Nós temos as instâncias e os espaços para tomar decisões. Esse é o grande desafio democrático. E também nisso que foi dito aqui com muita propriedade: movimento é movimento, governo é governo ... movimento nunca pode ser linha de transmissão de governo, o movimento tem que ter autonomia para ter a sua pauta, a sua agenda”.

Assim, percebe-se que os diversos atores da rede têm empreendido esforços importantes para promover processos de decisão participativos. No entanto, a efetividade desta participação é variável, tanto do ponto de vista da interação entre Estado e sociedade civil, quanto do ponto de vista da relação entre órgãos de governo.

A relação Estado-sociedade no momento está prejudicada por um CONDRAF enfraquecido e pela tentativa fracassada de tornar a abordagem territorial um canal efetivo de canalização de demandas sociais. Quanto à relação entre os diversos órgãos de governo, o excesso de obrigações cotidianas, aliado à dinâmica setorializada do orçamento público, fazem com que processos de tomada de decisões conjuntos sejam eventos pontuais normalmente decorrentes ou de pressões do centro do governo, ou de iniciativas pessoais e personalizadas de líderes comprometidos com a política.

5.9 Componente de Funcionamento – Gerenciamento de Conflitos

Em ambientes de rede, um ator normalmente não tem o poder de determinar as escolhas estratégicas dos demais atores⁷⁸, mas todos buscam persuadir uns aos outros a se alinharem às suas próprias preferências, por meio da defesa de aspectos que convertam seus adversários, ou participantes indiferentes, em aliados ou apoiadores (Klijn, 1997; Lindblom, 1979). Assim, as atividades de governança e de gestão da rede envolvem resolver tensões e construir pontes entre os membros, de forma que os diversos participantes atuem em prol do propósito comum da rede (Kickert et al., 1997; Turrini et al., 2010; Provan & Kenis, 2007).

Diante disso, torna-se importante conhecer quais são os principais conflitos que perpassam atualmente as relações na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e então buscar identificar de que modo tais conflitos têm sido resolvidos ou contornados pela rede.

⁷⁸ Exceção feita às organizações líderes e às NAOs.

O principal conflito que perpassa todas as políticas públicas brasileiras voltadas para o meio rural é o conflito fundiário. A vasta quantidade de terras devolutas no país abre espaço para a grilagem e para a posse precária de terras. Ademais, ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental são facilitadas pela grande extensão territorial do país, tornando-se extremamente comuns. E ainda, a ocupação de terras privadas consideradas improdutivas pelos movimentos sociais contribui para acirrar as tensões no meio rural brasileiro.

A exploração de áreas ambientalmente protegidas levam os atores interessados a atuarem de diversas formas: desde a pressão aos órgãos competentes para acelerar processos de licenciamento, até ameaças e emboscadas a servidores destes órgãos. O entrevistado 29 relatou o incêndio criminoso de uma sede do ICMBio e a derrubada de pontes para impedir o deslocamento de equipes de fiscalização.

Quanto à luta pela reforma agrária, atitudes extremas são com frequência observadas de ambos os lados: desde a ocupação de áreas produtivas que são destruídas por acampados, até o assassinato de líderes de trabalhadores rurais do campo, a mando de grileiros e fazendeiros. A situação é tão perversa que um dos objetivos do Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária no PPA é: “combater a violência no campo decorrente de conflitos agrários” (objetivo 0423).

No Quadro 9, no qual foram apresentados os critérios utilizados na classificação da saliência de alguns *stakeholders*, o MST foi apresentado como um *stakeholder* perigoso, segundo a classificação de Mitchell et al. (1997), por possuir o poder de mobilizar grandes contingentes de pessoas, possuir urgência em suas demandas, mas não dispôr de legitimidade na percepção de parcela importante da sociedade e conforme o entendimento de diversos gestores da política fundiária. O próprio presidente do Incra, Leonardo Góes, declarou em entrevista⁷⁹:

*“As invasões de terra não são necessárias. Mas, obviamente, a gente não emite mérito da estratégia de luta usada por movimentos sociais e quem briga por uma terra. **O que digo é que o conflito não resolve a situação, ele atrapalha.** Temos uma lei, por exemplo, que impede que o Incra desapropriar uma área que foi objeto de esbulho possessório (invasão de propriedade) por dois anos. **Sendo pragmático, as invasões atrapalham**” (grifo nosso).*

⁷⁹ Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html>, acesso em 01/02/2019. Referindo-se ao art. 2º §6º da Lei 8.629/1993 (Incluído pela MP 2.183-56, de 2001): “O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações”.

Na presente pesquisa, o entrevistado 4 afirmou que o MST não atua de maneira estruturante na rede de organizações responsáveis pela elegibilidade de beneficiários para o programa de crédito fundiário (PNCF) porque “ele não entende que a política de crédito fundiário é a mais adequada para o acesso à terra, [pois] eles querem realmente a reforma agrária”. Sendo assim, na visão dos gestores, a atuação do MST na análise de elegibilidade de beneficiários do PNCF pode aumentar o risco de concessão de crédito a pessoas que já vão contratar com a intenção de não pagarem, conforme já teria ocorrido em outras ocasiões.

Por outro lado, outro entrevistado 19 pondera:

“bem ou mal, pode-se atribuir o que for, por exemplo, ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Mas não se pode negar que vários assentamentos de agricultura familiar são coordenados por eles. Não se pode negar que esses assentamentos produzem e comercializam e são beneficiários dessas políticas”.

Fato é que as questões das ocupações de terras e dos demais tipos de conflitos de terra estão longe de serem pacificadas e criam divergências importantes que dificultam sobremaneira o gerenciamento da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

Outra questão, que a princípio pode parecer não conflituosa, mas que é extremamente sensível são os frequentes perdões e renegociações de dívidas do crédito rural – sejam eles voltados ao grande ou ao pequeno produtor⁸⁰. No país, criou-se um padrão extremamente permissivo com as dívidas do crédito rural: são concedidos rebates (descontos) generosos, refinanciamento e até perdão de dívidas⁸¹. Avaliação do Senado Federal, realizada em 2014, relata detalhadamente as consequências danosas dessa prática para o Tesouro Nacional e para o equilíbrio das contas públicas. Segundo a avaliação: “o Estado brasileiro tem procedido quase que anualmente amplas renegociações dessas dívidas, sem que isso tenha representado, no entanto, uma solução definitiva para o problema, ao mesmo tempo em que cria alto custo fiscal” (Senado Federal, 2014, p. 42). A avaliação complementa (Senado Federal, 2014, p. 44):

“Esse cenário leva à necessidade de se repensar o processo em face da percepção de que está contaminado pelo custo fiscal desproporcional, pela tendência de exaurimento das fontes de crédito, pela intensa necessidade de participação da esfera política na questão e pela afronta à teoria dos incentivos, na medida em que o modelo

⁸⁰ A título de exemplo, vide as recentes Leis 13.606/2018 e 13.729/2018.

⁸¹ Conforme o Jornal da CONTAG, de agosto de 2013: “Estima-se que nas negociações de dívida da agricultura familiar se tem consumido, aproximadamente, 2% do volume de crédito disponibilizado ao ano, ou seja, R\$ 400 milhões/ano” (Anater: possíveis avanços e suas controvérsias).

tende a incentivar o inadimplemento (...) Estima-se que o Processo de Securitização custou cerca de 1,64% do PIB!”

No entanto, a prática é incentivada tanto pela bancada ruralista – como forma de manter seu poder de liderança –, quanto pelos movimentos sociais, “sob o argumento de uma dívida social não paga” (Graziano da Silva, 2010, p. 181). Segundo o entrevistado 4, o Estado torna os bons pagadores “motivo de chacota”, comprometendo a sustentabilidade da política pública⁸². Além da chacota, a cultura da inadimplência aumenta o risco bancário do crédito rural e faz com que “os bons pagadores se tornem literalmente solidários (o que significa “pagar por”, na terminologia bancária) com os inadimplentes” (Graziano da Silva, 2010, p. 180).

No âmbito do PNCF, os gestores estão tentando negociar com os movimentos sindicais a assinatura de um termo de cooperação técnica que defina as responsabilidades dos movimentos na análise de elegibilidade de beneficiários, como forma de aumentar o seu compromisso com a seleção de famílias que, não só façam jus ao programa por serem trabalhadores rurais, mas que também tenham condições de se comprometer com o devido pagamento do crédito.

Segundo os entrevistados 4, 11 e 26, a relação dos gestores públicos com os parceiros sociais no nível nacional é muito franca e de grande confiança, mas, no nível local, a ocorrência de casos de irregularidade no exercício das atribuições dos sindicatos – tais como a cobrança de serviços que por lei são gratuitos – não são infrequentes.

Outra divergência entre gestores e bases sindicais está na participação das prefeituras nos processos de análise de elegibilidade do PNCF e de emissão de DAP. Para o PNCF, as novas normas do programa já autorizaram a participação das prefeituras, mas na emissão de DAP, a norma atual proíbe expressamente essa participação, conforme já apresentado na seção 5.3, sobre a composição da rede. Para o entrevistado 26, as prefeituras são atores legítimos que precisam ser incluídos no processo, além de serem necessários para dar a devida capilaridade à rede de emissão de DAP. Segundo o entrevistado, a proibição da participação das prefeituras decorreu das pressões dos sindicatos, com o objetivo de preservar o seu nicho de atuação.

As organizações sindicais e outros membros do CONDRAF apresentam resistências também aos atores que são vinculados ao agronegócio, tais como o MAPA, a CNA e a OCB. Também na seção 5.3, foram apresentadas declarações de conselheiros que defendiam que essas

⁸² Segundo a avaliação do Senado (2014, p. 44): “No âmbito da Lei nº 12.844, de 2013, há a possibilidade de adimplentes continuarem com suas taxas de origem, pelo menos 8,75% ao ano, enquanto os inadimplentes que renegociaram se beneficiaram da possibilidade de queda da taxa de juros para 3,5% ao ano”.

organizações não deveriam estar no CONDRAF, “por não defender[em] as causas de interesses dos trabalhadores da agricultura familiar”⁸³. Apesar de esse entendimento não ter sido um consenso entre as organizações que representam a agricultura familiar, conforme o entrevistado 2, foi esse o entendimento que prevaleceu no CONDRAF, que chegou a emitir a Recomendação CONDRAF nº 001/2015, recomendando à Casa Civil que reconsiderasse a criação da Secretaria de Integração e Mobilidade Social e extinguisse o programa O Campo na Classe Média, ambos do MAPA. Segundo o entendimento que prevaleceu, o programa e a nova secretaria gerariam “uma sobreposição de agendas e ações”⁸⁴ com o MDA e, por isso, deveriam ser revistos.

Ademais, as atas do CONDRAF registram o descontentamento da CONTAG em relação à “posição retrógrada” do MAPA em relação ao Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (PRONARA). Para a organização, “é inadmissível que oito ministérios sejam favoráveis à sua aprovação e apenas um contrário, e que tudo permaneça como estava”⁸⁵. De acordo com o Espelho de Monitoramento do Programa 2069 (SIOP, 2018f, p. 21), “apesar das articulações feitas com o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, único órgão que apontou restrições e divergências quanto ao texto elaborado pela CIAPO, não foi possível chegar à um consenso de texto para o PRONARA”.

Além das dificuldades nos conselhos, conforme as atas do CONDRAF⁸⁶ e os entrevistados 1, 2, 3 e 26, o MAPA enfrenta dificuldades em trabalhar junto com a SEAD, por exemplo na política de ATER, na definição de normas específicas de defesa agropecuária para agroindústrias familiares e na questão dos transgênicos. Segundo a literatura, organizações que produzem serviços similares – no caso, dois ministérios voltados à agricultura – podem ser mais difíceis de coordenar, por buscarem proteger a legitimidade de seus domínios de atuação (Turrini et al., 2010; Mitchell & Shortell, 2000). Ademais, o contrato de gestão da Anater exclusivamente com a SEAD desagradou ao MAPA, visto que inicialmente a gestão da agência foi pensada para ser feita de forma compartilhada entre os dois órgãos.

Aliás, a gestão da Anater tem sido alvo de diversos embates, mesmo dentro da própria SEAD, visto que ainda prevalece uma certa indefinição quanto aos papéis da Anater e do Departamento de ATER da Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF) da SEAD. Em tese, a SAF atuaria na

⁸³ Conforme manifestação constante da ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF, de 1 e 2/12/2015.

⁸⁴ Conforme ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF.

⁸⁵ Conforme ata da 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF.

⁸⁶ Conforme atas da 61ª, 63ª e 64ª Reuniões Ordinárias do CONDRAF.

formulação das diretrizes da política de ATER e a Anater executaria tais diretrizes, mas a fronteira entre as duas atividades é muito tênue, e não é possível afirmar que este entendimento já esteja cristalizado, pois, conforme pronunciamento do deputado federal Zé Silva, que capitaneou o processo de tramitação da lei de criação da Anater, em matéria veiculada no próprio sítio da agência⁸⁷:

*“Infelizmente, nossa ideia inicial foi desfigurada no projeto de lei que o executivo enviou ao Congresso Nacional para aprovação. Entretanto, naquele momento, mesmo sendo crítico a vários pontos do projeto, entendemos que devíamos priorizar a criação da ANATER, para posteriormente fazermos as modificações estruturantes necessárias. Este momento chegou. Por esta razão manifestamos e defendemos que o NOVO GOVERNO reconheça a importância da ANATER, e que a **transforme no órgão responsável pela formulação das políticas de Agricultura Familiar, das questões agrárias e de Assistência Técnica e Extensão Rural no país**” (grifo nosso).*

Ainda assim, o principal conflito decorrente da operação da Anater tem ocorrido na operacionalização do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do MDS.

O MDS tem buscado priorizar o atendimento pelo Programa de Fomento para famílias em situação de insegurança alimentar, identificadas a partir do cruzamento do Cadastro Único com os dados de acompanhamento nutricional das crianças do Bolsa Família, constantes do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), do Ministério da Saúde. Assim, as famílias que se enquadram nas regras de elegibilidade do programa e possuem crianças em estado de desnutrição deveriam ser as famílias priorizadas pelo programa, no entendimento do MDS⁸⁸.

Paralelamente, algumas entidades estaduais prestadoras de ATER que assinaram instrumento de parceria com a Anater incluíram em seus programas de trabalho o atendimento de famílias no âmbito do Programa de Fomento. E, para que isso fosse viabilizado, elaborou-se uma minuta de termo de cooperação entre MDS, SEAD e Anater, definindo as responsabilidades de cada ator. No entanto, o termo, elaborado em finais de 2017, ainda não foi assinado.

A principal dificuldade para a assinatura é que os critérios de seleção do público beneficiário da SEAD-Anater são diferentes dos critérios adotados pelo MDS e, do ponto de vista da agência, para que a Anater viabilizasse o atendimento às famílias constantes das listas do MDS, os custos do serviço poderiam aumentar a ponto de inviabilizar a sua execução, por exemplo,

⁸⁷ “É tempo de valorizar a agricultura familiar, a assistência técnica e extensão rural, definitivamente”, de 09/11/2018. Disponível em: http://www.anater.org/ler_noticia.jsp?c=Ly8xOTEvLw==, acesso em 30/12/2018.

⁸⁸ Espelho do Monitoramento do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional (SIOP, 2018f, p. 12).

pelo fato de que essas famílias podem estar em regiões geográficas muito dispersas uma das outras. Assim, as entidades estaduais de ATER têm atendido famílias que se enquadram nas regras legais de elegibilidade do programa de Fomento, no âmbito do termo de parceria da Anater, mas que foram identificadas apenas por consultas ao Cadastro Único, sem considerar os cruzamentos do CadÚnico com o Sisvan, feitos pelo MDS.

De todo modo, existem famílias sendo atendidas – e mesmo que no entendimento do MDS nem sempre sejam essas as famílias mais vulneráveis –, elas aderiram ao programa de boa-fé, e por se enquadrarem nas regras vigentes, fazem jus ao recebimento do benefício pecuniário previsto no programa. Porém, o MDS alega que não pode fazer esse pagamento sem ter um acordo firmado com a SEAD e com a Anater, de modo que a legalidade do pagamento dos benefícios pelo MDS aos agricultores ficasse respaldada.

Para o MDS, o acordo deveria aceitar que a definição dos beneficiários fosse feita pelos critérios do MDS e que indicadores de resultado específicos para o público extremamente pobre fossem acompanhados durante a execução do programa. Segundo o ministério, apesar deste entendimento, a exigência de indicadores específicos foi retirada, mas a assinatura do acordo que respalde a legalidade do gasto que o MDS deverá executar não pode ser prescindida.

A Casa Civil tem acompanhado de perto o tema e tem promovido reuniões de mediação de conflito entre as partes, que até agora não foram suficientes para resolver o impasse. Segundo o entrevistado 24, no acompanhamento das ações voltadas para o meio rural, esse tem sido o principal desafio da Casa Civil. As tratativas devem continuar até que se chegue a uma solução aceitável para ambas as partes, mas, segundo este mesmo entrevistado, as relações de confiança ainda não se estabeleceram, de modo que o processo não deverá seguir livre de conflitos.

Outro processo de reconstrução de confiança que ainda está em curso é a retomada do CONDRAF. A condução da reunião de retomada do conselho, em abril de 2018, foi realizada por uma gestora da SEAD que possui bastante trânsito com os movimentos sociais, de modo a facilitar o processo. Mas considerando a ocorrência de apenas mais uma reunião desde então (abril de 2018), pode-se considerar que o processo ainda tem um longo caminho pelo frente.

Assim, foram identificados os principais conflitos que hoje permeiam a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, e alguns exemplos de como esses conflitos têm sido tratados, ou em alguns casos, contornados. Para recuperar e sintetizar essas informações, elaborou-se o quadro 15:

Quadro 15 - Quadro-resumo: Gerenciamento de Conflitos

Principais Conflitos que Perpassam a Rede
<ul style="list-style-type: none"> • Conflitos fundiários e violência no campo; • Exploração irregular de terras ambientalmente protegidas; • Cultura de permissividade gerada pelas constantes renegociações e perdões de dívidas no crédito rural, prejudicando bons pagadores e a sustentabilidade dos programas; • Resistência de algumas organizações representativas da agricultura familiar em relação ao MAPA.
Conflitos Específicos sobre a Atuação da Anater
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de clareza nas atribuições entre Anater e SEAD; • Afastamento do MAPA das atividades da Anater; • Conflito Anater X MDS sobre a operacionalização do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – situação mediada pela Casa Civil e ainda não solucionada.

Fonte: elaboração própria.

Por fim, conclui-se que a existência das questões aqui apontadas estão relacionadas ao tópico da sessão 5.16 – munificência de recursos – pois, nas palavras do entrevistado 5: “quando você tem recursos que não são suficientes para atender a totalidade da demanda, é lógico que tem conflito”, e também diretamente associadas ao tópico da próxima sessão, que trata do nível de consenso acerca de objetivos e prioridades existente na rede.

5.10 Componente de Funcionamento – Nível de Consenso sobre Objetivos e Prioridades

Os objetivos declarados como prioritários pela Política Nacional de Agricultura Familiar são tantos que é difícil identificar aquilo que é, de fato, prioridade. Os mais comumente defendidos são o crédito rural do Pronaf, a ATER, a regularização fundiária, a promoção do cooperativismo e do associativismo, além da agroecologia e a pesquisa agropecuária. Desses, com exceção do Pronaf, os dados orçamentários dificilmente confirmam que haja uma prioridade de fato, como poderá ser observado na seção 5.16. De toda forma, existe um discurso relativamente consensual quanto à importância desses temas.

Ao mesmo tempo, alguns dos objetivos da política envolvem altos níveis de discordância – não quanto à sua importância –, mas sim quanto aos seus propósitos e formas de serem atingidos. São eles: regularização fundiária e reforma agrária; sucessão rural; defesa agropecuária e vigilância sanitária; agroecologia; e uso da água, dos demais recursos naturais e da sociobiodiversidade.

Inicia-se, portanto, com os temas da regularização fundiária e da reforma agrária. E, nesse âmbito, questiona-se: o governo e a sociedade brasileira ainda desejam a reforma agrária? Se sim, quais papéis são esperados da reforma agrária que se deseja? Reforma agrária deveria ser concretizada apenas em terras devolutas ou também a desapropriação de propriedades particulares não cumpridoras de sua função social deveria ser incentivada? Regularização fundiária substitui reforma agrária? Todas essas questões permeiam as discussões sobre o tema e estão longe de serem respondidas. No entanto, alguns aspectos que auxiliam na sua compreensão podem ser pontuados, e é isso que se buscará fazer parágrafos que se seguem.

Inicia-se portanto pela questão: ainda se deseja uma reforma agrária no país? No PPA vigente, 2016-2019, consta uma iniciativa (06J1) de “Elaboração do III Plano Nacional de Reforma Agrária”, o qual, até o momento, não foi elaborado. Na percepção do entrevistado 27: “tem gente no campo da esquerda e da centro-esquerda que fala assim, “não, passou. Agora a coisa é outra. Nos interessa trabalhar com os trabalhadores do campo” (...)”. Mas se, de fato, passou, supõe-se que teria passado por que a sociedade não mais confere utilidade ao processo de reforma agrária. Portanto, cabe perguntar, quais benefícios a reforma agrária brasileira trouxe para a sociedade? E quais são os papéis que a sociedade espera que ela ainda exerça?

Apesar de o PPA 2016-2019 trazer o objetivo 0240 de “assentar famílias por meio da desapropriação por interesse social e demais formas de obtenção de terra,”⁸⁹ a reforma agrária no Brasil nunca prezou pela desapropriação de propriedades particulares, mesmo quando não cumpridoras de sua função social. A inviolabilidade do direito de propriedade foi o mote da atuação da UDR na Assembléia Constituinte de 1988 e restou cristalizada na Lei nº 8.629/1993 e suas modificações posteriores, que dificultam sobremaneira a eficácia de avaliações de improdutividade e criminalizam a invasão de propriedades. Desde as experiências iniciais de reforma agrária observadas no Brasil, durante o período da criação do Incra na década de 1970, trataram-se de experiências de colonização de terras devolutas, com o objetivo de ocupar áreas importantes para a segurança do território e para a interiorização do país. Desapropriação de propriedades particularidades, por sua vez, nunca ganhou escala relevante no país.

Mas independentemente de se utilizar terras privadas ou terras devolutas, com qual finalidade se buscou fazer a reforma agrária no Brasil? Segundo Buainain, Alves, Silveira e Navarro (2013, p. 115) os principais objetivos foram quatro: “ampliar o mercado doméstico, elevar a produção de alimentos e de divisas, distribuir renda e, por fim, avaliar a questão social no

⁸⁹ Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária.

campo, especialmente o tema da pobreza rural”. Para os autores, no entanto, a manutenção da estrutura fundiária extremamente concentrada do país não impediu a formação de um mercado consumidor interno forte nas cidades, nem fez com que o país tivesse dificuldades com a produção de alimentos e sua segurança alimentar. Diante disso, apenas as duas motivações sociais da reforma – dentre as quatro inicialmente previstas – ainda persistem até hoje: “distribuir renda” e “a questão social no campo, especialmente o tema da pobreza rural”.

Dessa forma, a reforma agrária buscou endereçar o tema da pobreza rural principalmente porque ela leva a duas indesejáveis consequências: a migração do campo para as cidades e a busca por novas terras. Nesse contexto, o presidente do Incra afirmou em entrevista que a reforma agrária tem como objetivo “contribuir com a questão de segurança pública”, tanto no campo, quanto na cidade, concluindo que: “eu não vejo a reforma agrária como uma política assistencialista. É uma política de desenvolvimento”⁹⁰.

No entanto, para que os indesejados efeitos do êxodo rural e dos conflitos agrários sejam evitados, a distribuição de terras não é suficiente. Se as pessoas não tiverem qualidade de vida no meio rural, elas não irão permanecer na terra em que se encontram. Nas palavras de um conselheiro do CONDRAF⁹¹, ao tratar do PNDRSS:

“porque aqui está dizendo que o desafio é incorporar novas áreas (...) O desafio é a família continuar na terra, porque do jeito que as coisas estão... Reforma agrária faz muitos anos que aconteceu. E as famílias que estão hoje no campo estão lutando para ficar no campo”.

O próprio PNDRSS ressalta a importância do “fortalecimento dos fatores de atratividade geradores de qualidade de vida” (MDA, 2014, p. 28), e isso começa com o básico: moradia digna, estradas para acesso e escoamento, água tratada e energia elétrica. Nesse sentido, segundo o ex-Ministro do MDA, Miguel Rosseto, o programa de reforma agrária deveria evitar:

“áreas improdutivas ou áreas que tenham tamanho grau de isolamento geográfico territorial (...) a exemplo do que nossa experiência mostra, especialmente em áreas isoladas da Amazônia. Três critérios foram introduzidos, o primeiro, as áreas para reforma agrária devem responder a uma capacidade de geração de empregos e renda (...)devem ter acesso há uma infraestrutura básica, a estrada, a água, a energia elétrica (...)que permitam que esta área a ser reformada possa oferecer um padrão aos novos assentados”⁹².

⁹⁰ Entrevista com o presidente do Incra, Leonardo Góes, disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html>, acesso em 30/12/2018.

⁹¹ 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/04/2014.

⁹² 10ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 12/12/2014.

Nesse sentido, e com o objetivo de proporcionar a aquisição de terras de melhor qualidade, o MDA apresentava à época a sua prioridade de reforçar o orçamento para a aquisição de novas terras, apesar das péssimas condições de grande parte dos assentamentos já existentes.

Hoje, a prioridade governamental não é mais a obtenção de novas terras e sim a regularização fundiária e a titulação dos lotes existentes, mas a fragilidade dos serviços públicos básicos disponibilizados às famílias assentadas permanece como antes. Conforme apresentado no Apêndice 3, sobre as ações de desenvolvimento de assentamentos, o governo tem privilegiado a consolidação dos assentamentos antigos e a emissão de títulos de propriedade para as famílias assentadas. Sobre as vantagens e riscos dessa atuação algumas manifestações coletadas em entrevista podem ser esclarecedoras:

“as pessoas que estão lá, elas estão ávidas de serem tituladas, mas não tem uma ponte construída, não tem uma estrada concluída, não tem ainda os meios, não tem a consolidação que seria... Ou seja, todas as questões das obras de infraestrutura, além de energia, todos tem energia, água a maioria não tem água... não tem água encanada, tratada [em Goiás] (...). Mas a gente pensa assim: se os assentados da reforma agrária forem esperar pelas autoridades, pelos gestores públicos do município, do estado e da própria União, pode tirar o cavalo da chuva que vai ficar nessa situação”(entrevistado 23)

“eu acho que tem uma estratégia ruim do Incra também de postergar as coisas, de não começar e finalizar um assentamento. Então a política nunca foi de a gente vai desapropriar, a gente vai titular, a gente vai organizar e a gente vai entregar, então isso nunca foi uma política completa” (entrevistado 25)

“aí ao invés do INCRA ser cobrado, penalizado ou o governo federal, quem é penalizado são as famílias (...) há famílias que ficam, às vezes, dez anos acampadas né. Aí isso acaba provocando um outro problema. Que a pessoa acaba abandonando a parcela. Tem alguns que vendem, assim, no sentido de recuperar o que ele investiu do patrimônio dele. E isso vai desfigurando também a Política de Reforma Agrária né. E a de Crédito Fundiário também” (entrevistado 19).

Mantidas essas circunstâncias, entende-se que nem a obtenção de novas áreas para a reforma nem a emissão de títulos de propriedade⁹³ são estratégias suficientes para evitar a ocorrência dos dois efeitos que se busca mitigar: a migração para as cidades e novos conflitos agrários. Assim, a literatura tem apontado que para evitar o êxodo rural e a busca por novas terras, além da infraestrutura básica no meio rural, o Estado deve dar condições de estruturação para a

⁹³ Que muitas vezes são títulos precários, porque o georreferenciamento do assentamento é feito, mas não se faz o georreferenciamento individual dos lotes, por falta de recursos do Incra.

atividade produtiva, com crédito subsidiado, ATER e apoio à comercialização e ao associativismo e ao cooperativismo. Nas palavras de Alves e Rocha (2010, p. 282):

“Melhorar a produção de cada estabelecimento tem que ser o foco de qualquer programa que busque uma solução agrícola para o problema do êxodo rural. Persistindo a renda baixa, isto fatalmente implicará êxodo rural, porque, hoje, a família e seus membros têm consciência das alternativas a que podem recorrer. Se o objetivo da política é reter a população no meio rural, não há como escapar de se fazer com que cada estabelecimento produza renda competitiva com aquela que a família poderia obter na cidade”

Para estes autores, no entanto, as políticas de apoio à estruturação da produção não são suficientes para todos os tipos de propriedade. Dependendo das condições, o apoio por meio de políticas assistencialistas torna-se fundamental para a manutenção das famílias no campo. Com base nos dados do Censo Agropecuário de 1996, os autores apontam que existiam no país 3.775.826 estabelecimentos, cujo valor da produção agrícola é de até R\$ 128,13 por mês. Desses estabelecimentos, cerca de 57% estão no Nordeste. Todos eles não têm condições de sair da pobreza apenas com políticas agrícolas, sendo imprescindíveis também as políticas assistencialistas (Alves & Rocha, 2010). O mesmo entendimento foi consubstanciado no pronunciamento de representante da Academia Brasileira de Ciências, reportado no Relatório de Avaliação nº 8/2017 do Senado Federal, (2017, p. 51):

“Políticas públicas direcionadas para a produção são adequadas para as classes A/B e C. Entretanto, não são adequadas para grande parcela da classe D/E. Programas atuais não possuem a habilidade de alcançar, no formato apropriado, os segmentos de classes de renda mais vulneráveis em áreas rurais. A tecnologia, isoladamente, não salvará os agricultores das classes de renda D/E e reduzirá a desigualdade, a menos que seja equalizada com outros componentes como: saúde humana, educação de alta qualidade, segurança alimentar, meio ambiente e valor de mercado”.

Segundo Navarro e Campos (2013, p. 27), “ou modifica-se, talvez radicalmente, a ação governamental destinada aos pequenos produtores” ou a manutenção de pequenas propriedades hoje empobrecidas no país não será possível em um período relativamente curto de tempo.

Outro objetivo da política de agricultura familiar que está fortemente relacionado ao tema da manutenção das famílias no campo é a chamada sucessão rural. Mas nesse caso, o enfoque está na transição geracional dos agricultores, ou seja: como fazer com que os jovens do meio rural queiram permanecer no campo?

O PPA 2016-2019 traz o seguinte objetivo⁹⁴ “contribuir para a permanência da juventude no campo e a sucessão rural, por meio da ampliação da sua autonomia econômica e social” (objetivo 1033), que segundo o Espelho de Monitoramento do programa é “uma das principais, se não a principal questão colocada para a ruralidade” e que, “no caso da agricultura familiar, a questão da sucessão tem (...) implicações diretas sobre as condições de reprodução deste modelo de desenvolvimento rural” (SIOP, 2018a, p. 22). Assim, o objetivo 1033 traz como iniciativas: ampliar e qualificar o acesso da juventude da agricultura familiar às políticas de inclusão produtiva, comercialização, assistência técnica e extensão rural e crédito, bem como a articulação institucional para ampliar o acesso da juventude rural às políticas de educação, cultura, inclusão digital, saúde, dentre outras.

Ademais, foi aprovado o Decreto nº 8.736/2016, que instituiu o Plano Nacional de Juventude e Sucessão Rural, cujas principais diretrizes são a garantia de acesso a serviços públicos e às atividades produtivas com geração de renda (art. 4º). O decreto, no entanto, foi aprovado às vésperas do afastamento da ex-Presidente Dilma e ainda carece de institucionalização de fato.

A cerca da questão do acesso à educação, um conselheiro se pronunciou da seguinte forma:

*“Não podemos pensar a juventude rural somente como sucessão do rural, porque senão os jovens saem do espaço do campo e vão estudar na cidade e vão trabalhar na cidade e depois retornar para o campo é muito difícil. Então, precisamos pensar a juventude e também a educação no campo desde pequeno. Eu queria relatar aqui para que eles tenham gosto de morar no campo e daí depois suceder a propriedade rural. Relatar aqui que no Paraná nós estamos enfrentando grandes dificuldades com escolas fechadas no campo.”*⁹⁵

Na 57ª Reunião do CONDRAF, o ex-Ministro do MDA, Pepe Vargas, ao relatar uma conversa sua com um prefeito, discorreu sobre a dificuldade de manter as crianças estudando no campo:

“E ele, de um lado, concordando com a ideia de que não podemos mandar a gurizada estudar na cidade, mas como fazer com que aquela escola multisseriada, unidocente, com pouca criança, com pouca capacidade de fazer sociabilidade (...) como assumir esse desafio? E eu falava para ele da ideia de que nós precisamos que as escolas públicas abracem a ideia da pedagogia da alternância.”

A pedagogia da alternância promove a educação de crianças e jovens de forma contextualizada à realidade rural, intercalando períodos em que o estudante passa na escola com períodos em

⁹⁴ Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar.

⁹⁵ 10ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 12/12/2014.

que passa em casa. A idéia é aliar o ensino comum ao aprendizado técnico de práticas produtivas que possam ser aproveitados pelos alunos nas terras de seus pais, muitas vezes funcionando como um aprendizado concomitante de pais e alunos. A maior disseminação das Casas Familiares Rurais e das Escolas Famílias Agrícolas, no entanto, carece de regulamentação pelo MEC e implica em mudanças curriculares, para que as escolas de alternância possam receber recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Outra importante iniciativa de educação no meio rural é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), do Incra, que se destina a assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas e beneficiários do crédito fundiário. O programa, que existe desde a década de 1990, é considerado uma referência, mas, conforme o Espelho de Monitoramento do Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária –, as metas do programa estão comprometidas por falta de recursos orçamentários (SIOP, 2018e).

Outra iniciativa de apoio à juventude rural foi a previsão de atendimento de 70.400 jovens da agricultura familiar com ATER específica para a juventude rural, no PPA 2016-2019, pelo Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar. Conforme o Espelho de Monitoramento do programa, em 2017, foi desenhada pela SEAD uma nova Chamada de ATER específica para a juventude e encaminhada para a Anater (SIOP, 2018a). No entanto, até o momento, a chamada, ainda não foi iniciada, conforme o sítio da Anater.

Segundo a SEAD⁹⁶, uma de suas prioridades é o fortalecimento da política de Educação do Campo, em articulação com o MEC e o Incra, mas, em meio a tantas dificuldades e atrasos, questiona-se: há de fato prioridade para a educação da juventude rural? E em relação à sucessão rural, o problema parece ser ainda mais grave, visto que educação não basta para manter o jovem no campo. O maior acesso a serviços e a maior quantidade de opções de sociabilidade para os jovens na cidade é fator fundamental para a decisão desse grupo em permanecer ou não no campo (Alves & Rocha, 2010; Buainain et al., 2013). Sem educação formal, sem acesso à internet e sem facilidade de locomoção – para ficar no básico – dificilmente se manterá essa fração da população no campo.

Passa-se agora, então, a uma breve análise do tema defesa agropecuária e vigilância sanitária, cujas responsabilidades, no âmbito federal, estão respectivamente no MAPA e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). O MAPA cuida da qualidade da produção

⁹⁶ Espelho do Monitoramento do Programa 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial (SIOP, 2018c, p. 32).

agropecuária, sendo responsável pela fiscalização de produtos de origem animal (carnes, laticínios, ovos, mel, peixe e derivados); produtos vegetais frescos e bebidas em geral, enquanto que a ANVISA se responsabiliza pela fiscalização de todos os demais alimentos processados.

Além da divisão de competências entre os dois órgãos, há ainda a divisão de competências no nível federativo. Tanto a defesa agropecuária quanto a vigilância sanitária são descentralizadas para estados e municípios e este é um dos grandes complicadores da questão, pois as inspeções sanitárias feitas por estados e municípios não necessariamente são válidas no restante do país.

No âmbito da defesa agropecuária, para que o produto a ser inspecionado possa ser legalmente comercializado no município, ele necessita ser avaliado pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM); no estado pelo Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e no país ou fora dele, pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF). Para que SIM e SIE sejam válidos fora dos seus respectivos territórios, eles precisam aderir aos procedimentos do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) e conseguirem comprovar que têm capacidade de inspeção equivalente à do MAPA.

O SISBI-POA é parte do Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária (SUASA), que é um sistema de atores públicos e privados, coordenado pela Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, como instância central, e como instâncias intermediárias as Agências Estaduais de Defesa Agropecuária dos Estados e do Distrito Federal e como unidades locais os serviços de inspeção dos municípios. Assim, para que o SUASA se torne de fato um sistema unificado, faz-se necessário que estados e municípios façam sua adesão ao SISBI-POA, de modo que a atuação destes entes passe a ter validade em todo o território nacional. No entanto, conforme o sítio do MAPA, apenas 17 municípios e 12 estados já dispõem de registros válidos no SISBI-POA⁹⁷. Segundo o entrevistado 7:

“Por mais que o estado inspecione só vale para o estado, não vale para o país. Só vale para o país se o Ministério da Agricultura auditar e aí precisa de um batalhão de gente, isso não é inteligente (...) Nós, os estados, defendemos que o Ministério da Agricultura tem que ficar com as plantas que vão exportar e o resto tem que entregar para os estados”.

Segundo o CONSEA, para que uma mesma agroindústria familiar se regularize, ela precisa se reportar a diversos órgãos e que isso praticamente inviabiliza a sua legalização. Ademais, o Conselho destaca que há uma multiplicidade de regulamentações, “de difícil acesso e

⁹⁷ Em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-animais/sisbi-1>, acesso em 04/02/2019.

compreensão para as famílias produtoras e que não levam em conta, na análise de riscos, as realidades locais e regionais e não diferenciam escalas de produção”⁹⁸.

Assim, a agricultura familiar tem reivindicado procedimentos simplificados para a inspeção de seus processos produtivos, que possuem risco sanitário inferior ao observado em grandes escalas de produção. Ainda segundo o CONSEA, a vigilância sanitária possui uma “lógica excludente”, que leva à “artificialização dos alimentos” e ao aumento do custo de produção:

“As normas e a legislação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) do país são preponderantemente orientadas pelos paradigmas e necessidades da indústria de alimentos, em detrimento da produção de base familiar e artesanal (...) por se basearem em um modelo de produção agroindustrial em larga escala, padronizados e com uso intensivo de insumos químicos (como agrotóxicos, aditivos, conservantes, etc.), relegando os sistemas mais sustentáveis que produzem produtos diversificados, artesanais, produzidos a partir de conhecimentos tradicionais e socialmente inclusivos” (CONSEA, 2017, p. 10).

Nas palavras de um conselheiro do CONDRAF: os “órgãos e entidades estão muito preocupados em fiscalizar e punir, mas pouco preocupados em orientar. Nós temos tido alguns avanços, é verdade, (...), mais ainda muito poucos em relação ao que é realmente necessário”⁹⁹.

Quanto aos avanços, destaca-se a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 49/2013 da ANVISA, sobre inclusão produtiva com segurança sanitária, que, segundo a ANVISA, “instituiu procedimentos despidos da burocracia usualmente utilizada em normas congêneres”, com foco na razoabilidade e na simplificação de procedimentos, concedendo regularização automática a produtos de baixo risco e maior discricionariedade aos agentes locais para poderem sopesar segurança sanitária com inclusão produtiva¹⁰⁰. Destacam-se ainda as Leis nº 13.648/2018, que dispõe sobre a produção de polpa e suco de frutas artesanais em estabelecimento familiar rural e nº 13.680/2018, que altera a Lei nº 1.283/1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. Tais normas, ainda recém-criadas, carecem de maior regulamentação para

⁹⁸ Exposição de Motivos do CONSEA – EM nº 002-2017/CONSEA, de 27/09/2017.

⁹⁹ 7ª reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/04/2014.

¹⁰⁰ RDC 49/2013. Norma Comentada. Acesso em 04/02/2019. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33856/2846016/Inclus%C3%A3o+produtiva+com+seguran%C3%A7a+sanit%C3%A1ria++RDC+49+de+2013++norma+comentada/e1afdb25-f1fa-49db-afdd-0d974d46bdd6>.

tornarem-se efetivas e, conforme pronunciamento de representantes da CONTAG e da ANVISA, carecem de maior preparo dos níveis e dos agentes locais para a sua aplicação¹⁰¹.

Na 61ª Reunião Ordinária do CONDRAF tratou-se da necessidade de avanço do SUASA para atender às agroindústrias familiares e o representante da Secretaria de Agricultura Familiar na reunião afirmou que existia um conflito entre o MAPA e o MDA na elaboração da instrução normativa que deveria regulamentar o sistema. Ademais, o fortalecimento do SUASA tem enfrentado dificuldades no âmbito do próprio MAPA, que diante de restrições orçamentárias, não tem conseguido avançar na revisão do seu marco regulatório nem no apoio à estruturação dos órgãos de defesa agropecuária estaduais¹⁰².

Segundo a CONTAG¹⁰³, com base nos dados preliminares do Censo Agropecuário de 2017, cerca de 1,5 milhões de estabelecimentos familiares realizaram processamento de alimentos, mas a maioria deles ainda comercializava esses produtos na informalidade. O número poderia ser ainda maior – e a informalidade menor – se o objetivo previsto no PNDRSS de “adequar a legislação tributária, fiscal, sanitária, ambiental e previdenciária, em nível municipal, estadual e federal, permitindo a correta implantação das agroindústrias familiares” (MDA, 2014, p. 23) já tivesse sido alcançado. No entanto, o tema não é simples. Nas palavras do entrevistado 3:

“independente se é familiar ou não, tem que ter qualidade do produto a mesma coisa (...) eu já vi umas discussões muito complicadas, porque no fundo é o consumidor. O consumidor tem que ter certeza que ele vai comer aquele alimento e não vai passar mal (...). Agora os instrumentos e os meios para fazer isso é que podem ser discutidos”.

Assim, percebe-se que o tema ainda carece de consenso e de maior clareza, tanto na sua regulamentação, quanto na distribuição de competências entre órgãos e entre os diversos níveis federativos, de modo a garantir o atendimento do interesse público: sanidade do alimento, sem sobreposições de procedimentos de inspeção e sem a aplicação de exigências desnecessárias, considerando o risco de contaminação de cada tipo de processo produtivo.

Outro aspecto de extrema importância, diz respeito ao uso da água e de outros recursos naturais, como os produtos da sociobiodiversidade. Conforme o PNDRSS (MDA, 2014, p. 37): “Os

¹⁰¹ Pronunciamentos emitidos na Oficina Nacional sobre Produção, Processamento e Comercialização, promovida pela CONTAG, em Brasília, de 12 a 14 de novembro de 2018. O MAPA foi convidado para participar desta oficina, mas segundo os organizadores da CONTAG, não havia enviado representante.

¹⁰² Conforme o Espelho de Monitoramento do Programa 2028 – Defesa Agropecuária (SIOP, 2018b).

¹⁰³ Pronunciamento constante da Oficina Nacional sobre Produção, Processamento e Comercialização, promovida pela CONTAG, em Brasília, de 12 a 14 de novembro de 2018.

biomas semiárido e amazônico são especialmente destacados, com suas questões específicas, tais como acesso à água, no caso do primeiro, e fortalecimento do extrativismo, no do segundo, e a importância do uso e adequação de tecnologias sociais para ambos”.

Quanto aos produtos da sociobiodiversidade, eles são uma fonte de riqueza cujo potencial ainda é desconhecido no país, e como bem lembrou um conselheiro do CONDRAF, eles dependem da preservação de todo o sistema florestal no qual estão inseridos¹⁰⁴.

Também há a questão das sementes crioulas, que preservam toda uma herança de adaptações genéticas desenvolvidas ao longo do tempo, responsáveis por variações fortemente adaptadas às diversas regiões. Existem bancos dessas sementes voltados a sua preservação, mas o cruzamento com outras variações, tais como as transgênicas, é difícil de ser evitado, o que leva ao embate entre defensores das sementes crioulas e defensores dos transgênicos.

E por fim a questão do acesso à água. No semiárido o tema se destaca pela sua característica de urgência, mas sua importância não se resume a esse território. Falta de acesso à água tratada ainda é um problema bastante frequente também nas regiões Centro-Oeste e Norte. E além da escassez, ainda há a questão da contaminação de rios e nascentes por agrotóxicos e diversos outros tipos de poluentes. É premente a necessidade de ações concretas sobre o tema, e, no que diz respeito à agricultura, um exemplo seria subsídios ao crédito para fomentar a adoção de práticas produtivas que conservem rios e nascentes.

E nesse contexto, surge a questão da efetiva implementação de modelos de produção agroecológica no país. A agroecologia, que nos documentos oficiais aparece como prioridade indiscutível, em termos de ações concretas ainda há muito o que avançar.

No PPA 2016-2018, Programa 2077 – Agropecuária sustentável – consta o objetivo 1048 de: “promover e induzir a transição agroecológica e a produção orgânica e de base agroecológica, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis”. O principal responsável pelo objetivo é o MAPA. No entanto, segundo o Espelho de Monitoramento do Programa, as atividades vinculadas passam por significativa limitação orçamentária e “é urgente a ampliação de equipe técnica para atender a demanda de trabalho existente” na Coordenação de Agroecologia do MAPA (SIOP, 2018g, p. 63).

De fato, conforme os entrevistados 16, 18 e 29 e Schmitt (2016), apesar da aprovação da PNAPO e do PLANAPO, a agroecologia em termos concretos ainda está limitada a ações

¹⁰⁴ 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/04/2014.

específicas, como algumas chamadas públicas de ATER e a linha do Pronaf Agroecologia, cuja execução na promoção de novos modelos de produção ainda é baixa. Conforme já mencionado no item 5.8, a agroecologia ainda não está inserida no desenho das políticas públicas e, como lembrou um conselheiro, na 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF:

“Aqui está listado uma série de coisas que são necessárias serem feitas. Agora, o conteúdo de várias dessas políticas, ou criamos instrumentos de transformação, ou vamos ficar boiando nas mesmas coisas que aconteceram (...) Porque senão, nós vamos falar palavra vãs, porque nós falamos em sustentabilidade, agroecologia, mas a política continua rolando como ela sempre rolou.”

Segundo avaliação feita pela ESALQ (2018), a agricultura familiar possui características que facilitariam uma transição agroecológica da produção, por ter estrutura produtiva mais flexível e menos dependente de “kits tecnológicos” como a agricultura de larga escala. Assim, a agricultura familiar teria uma grande potencialidade de adotar esse modelo, podendo inclusive atuar no amortecimento do impacto ambiental de áreas muito tecnificadas, compensando passivos ambientais. Ademais, segundo o estudo, modelos de intensificação agroecológica permitem ganhos de rentabilidade associada aos benefícios ambientais.

No entanto, não há consenso na literatura acerca da adequação de medidas voltadas à promoção da transição agroecológica. Enquanto Bezerra e Schneider (2012) defendem que modos de produção alternativos e agroalimentares contribuem para o desenvolvimento rural e Schmitt (2016) ressalta a importância do tema para a qualidade da alimentação da população, com o fortalecimento de circuitos curtos de comercialização, mais livres de agrotóxicos e de fertilizantes químicos, Buainain et al. (2013, p. 113), acredita que:

“diante do crescimento explosivo da demanda alimentar mundial, seria quimérica, para não dizer absurda, a proposta de difundir tecnologias chamadas “alternativas”, de uso local e de baixa produtividade, sob o pretexto de proteção ao ambiente e ainda ecoando as críticas do passado, que não correspondem mais ao cotidiano da agricultura”.

Segundo esses autores, a agricultura moderna de hoje se mostra a opção de menor impacto ambiental, considerando o nível da demanda de produção de alimentos existente. Assim, o desenvolvimento de inovações na agricultura deve considerar esse fato e não cair em “enquadramentos ideológicos”. Diante disso, ao se referirem à Embrapa, os autores apontam o seguinte risco para a empresa: “uma ameaça destruidora se externamente prosperar a aceitação da equivocada crítica acerca da inviabilidade da agricultura moderna (ou sua suposta correlação

negativa com o meio ambiente)”, ademais de que não há “a garantia de que um padrão tecnológico alternativo venha, de fato, a nascer algum dia” (Buainain et al., 2013, p. 113).

Essas críticas decorrem do fato de a literatura pró-agroecologia com frequência defender o combate à monocultura e ao domínio das transnacionais produtoras de alimentos, sem, contudo, avaliar se a agricultura de larga escala pode ser de fato prescindida, dada a grande demanda por alimentos e, principalmente, desconsiderando que a agricultura atual já superou em grande medida os efeitos deletérios da chamada revolução verde. Para Buainain et al. (2013, p. 112), “os questionamentos, de fato, foram relevantes para construir uma nova institucionalidade que incorporou aos processos de inovação as dimensões sociais e ambientais ausentes no passado”, mas que hoje em dia se baseiam em “polêmicas tão intensas quanto desinformadas”.

E é justamente nesse sentido que está a maior divergência que perpassa o tema da agricultura familiar, qual seja: uma aparente dicotomia entre a agricultura familiar e a agricultura de larga escala. Tal divergência se inicia, sem dúvida, na própria definição do conceito de agricultura familiar. Desse modo, torna-se extremamente necessário iniciar-se por este conceito, começando pelas definições legais ora vigentes, de modo a compará-las às características definidoras da agricultura familiar, conforme a literatura.

Segundo a Lei 11.326/2006, que definiu a categoria agricultor familiar, alguns requisitos devem ser observados para definir o enquadramento da categoria. A lei foi regulamentada apenas em 2017, pelo Decreto nº 9.064/2017, que trouxe alguns detalhamentos aos requisitos previstos na lei. O quadro a seguir detalha os requisitos legais e aqueles previstos no decreto, destacando, em negrito, as inovações trazidas no dispositivo regulamentador.

Quadro 16 - Requisitos de enquadramento da categoria "agricultor familiar"

Lei nº 11.326/2006	Decreto nº 9.064/2017
Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:	Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se: I - Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA - conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele; Art. 3º A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos:
I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;	I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;	II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;	III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e
IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.	IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar.
§ 2o São também beneficiários desta Lei: Silvicultores; aquicultores; extrativistas; pescadores; povos indígenas (que atendam aos requisitos expressos na lei).	

Fontes: Lei nº 11.326/2006 e Decreto nº 9.064/2017.

A Portaria SEAD nº 523/2018, que estabelece as regras para a emissão de DAP e a Resolução CMN nº 4.665/2018, que ajusta as normas do Pronaf, acrescentam ainda os seguintes requisitos:

Tabela 3 - Requisitos para a emissão de DAP

Portaria SEAD nº 523/2018	
Art. 2º, I, a) morem na mesma residência; b) explorem o mesmo estabelecimento, sob gestão estritamente da família; e, c) dependam da renda gerada pela Unidade Familiar de Produção Agrária, seja no estabelecimento ou fora dele.	Art. 6º § 1º A identificação e qualificação da UFPA deve observar os seguintes critérios: I - área do estabelecimento; II - quantitativo da força de trabalho familiar e da contratada; III - renda de origem no estabelecimento e fora dele; e, IV - local do estabelecimento da UFPA.
Resolução CMN nº 4.665/2018	
Art. 1º A Seção 4 (Beneficiários) do Capítulo 1 (Disposições Preliminares) do Manual de Crédito Rural (MCR) passa a vigorar com as seguintes alterações: 4-A - Na concessão de crédito rural, deve ser observada a seguinte classificação do produtor rural, pessoa física ou jurídica, de acordo com a Receita Bruta Agropecuária Anual (RBA) auferida ou, na falta dessa ou em caso de expansão da atividade, com a receita estimada: (Res 4.174 art. 1º; Res 4.665 art. 1º; Res 4.666 art. 2º) a) pequeno produtor: até R\$415.000,00 (quatrocentos e quinze mil reais);	

Fonte: Portaria SEAD nº 523/2018 e a Resolução nº CMN 4.665/2018.

Assim, percebe-se que são vários os requisitos a serem cumpridos para que um dado empreendimento rural seja enquadrado na categoria agricultura familiar e, mais requisitos ainda, para que possa ser emitida a DAP, de modo a que tais empreendimentos possam fazer jus ao recebimento da maioria das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Esses requisitos utilizados para o enquadramento nas políticas públicas têm sido alvo de críticas importantes. Nas palavras de Graziano da Silva (2010, p. 159), a agricultura familiar é “um conceito analítico cuja operacionalização tem profundas implicações para a formulação das políticas públicas – e como tal não poderia estar imune a controvérsias motivadas por interesses distintos”. Segundo ESALQ (2018b, p. 1), “a concepção simplificada e generalista da Agricultura Familiar (AF), tal qual idealizada no final dos anos 1990 e refletida no conjunto de políticas e programas de sua sustentação, avizinha-se a um esgotamento por obsolescência”. Esta percepção de esgotamento é bastante destacada tanto na literatura, quanto na opinião das pessoas entrevistadas pela presente pesquisa. Segundo os entrevistados 4, 7, 19 e 26, o limite de área da propriedade nem sempre é adequado; a exigência de limites de renda e de pessoal contratado estão equivocados e o conceito legal exclui uma série de trabalhadores rurais, que não dispõem de terra “a qualquer título”. Segundo o entrevistado 4, ao falar sobre a exclusão que o atual conceito legal cristaliza:

“A DAP se perdeu na sua finalidade (...) nós estamos deixando de lado um público que é do rural, que não está ali sendo cadastrado, porque na 11.326, que conceitua público da agricultura familiar, o trabalhador rural não aparece, o assalariado não aparece (...) a lei 11.326 que teria que ser revista (...) tem que trabalhar o conceito de desenvolvimento e o conceito do rural: “quem é o público que compõe esse rural que tanto se fala?” Então essa é a discussão que devia ter feito lá atrás, não demos conta, ainda temos essa dívida”.

Sobre o limite de renda, que é trazido pela exigibilidade de DAP – e não pela lei ou pelo seu decreto regulamentador –, o entrevistado 19 assim se pronunciou:

“Você pega um PRONAF no valor de 200 mil reais, se eu comercializar mais de 230 mil reais, eu desenquadro. Eu não sou mais considerado agricultor familiar (...). Então assim, você impõe um valor pro agricultor familiar, “você não pode crescer além disso”. Como se – partindo do pressuposto de que ele, quando ele consegue passar esse valor, é porque ele já está estabelecido e não mais precisaria da tutela do Estado. O que é uma grande falácia porque ele nunca vai ter a escala de produção. Então ele nunca vai ter condições de competir de igual pra igual pra quem tem uma propriedade maior”.

Segundo estudo da ESALQ, esse aspecto é ainda mais grave porque a regulamentação se baseia em receita bruta anual, medida que não garante uma renda líquida confortável ao produtor, principalmente em cadeias de baixo retorno líquido por unidade de área (ESALQ, 2018b).

Quanto à exigência de um limite de mão de obra contratada em relação à mão de obra da família, vale apontar a consideração do entrevistado 26:

“Eu posso ter até quatro, então numa área em que o módulo fiscal é cem, cento e dez, eu posso chegar a quatrocentos ou a quatrocentos e quarenta hectares. Eu quero saber como é que uma família de agricultores com média quatro, em que pode contratar como mão de obra permanente somente quatro pessoas, sem mecanização, consegue atingir, ter a capacidade de produção de 20% da sua área. Não dá oitenta e oito hectares. Humanamente impossível (...) leva o agricultor familiar a se tornar médio sem sequer ter saído de pequeno. Porque basta ele ter cinco funcionários aqui, um a mais, e ele já não é mais agricultor familiar. E aí ele é grande demais pra ser agricultor familiar e pequeno demais pra ser médio agricultor e pegar uma outra linha de crédito”.

E quanto ao limite de quatro módulos fiscais, o entrevistado 7 pontuou que para a pecuária – que é uma das principais atividades da agricultura familiar, segundo os dados preliminares do Censo de 2017¹⁰⁵ –, a depender da localidade, se o respectivo tamanho de módulo fiscal for pequeno, quatro módulos fiscais passam a ser insuficientes para esta atividade. Por isso, de acordo com o entrevistado, antes da edição da Lei nº 11.326/2006, o Pronaf operava com até seis módulos fiscais para empreendimentos voltados à pecuária.

Conforme a literatura, diversos são os problemas existentes no conceito legal. Reconhece-se a importância do conceito, que foi criado dentro de um contexto específico, mas que hoje só se presta à função de definir – muitas vezes de maneira equivocada – quem fica dentro e quem fica fora do escopo das políticas governamentais (Alves & Rocha, 2010; Buainain et al., 2013; Caume, 2009; Navarro, 2010; Vieira Filho & Conceição, 2010).

Para Caume (2009), as ciências sociais não deveriam tomar o conceito de agricultura familiar como um fenômeno naturalizado. Deve-se sempre ter em mente que se trata de um conceito construído de maneira legítima para promover o acesso – que até então não existia – de um dado grupo às políticas públicas, mas que “a definição do “público alvo” da política pública é marcada pela provisoriedade, pela contingência” e que, no caso, para garantir que o almejado acesso às políticas fosse efetivado, abarcou-se uma diversidade enorme de públicos sob uma mesma categoria, comprometendo, inclusive, a utilidade do conceito ao longo do tempo e a efetividade das políticas públicas correlatas (Caume, 2009, p. 35; Navarro, 2010; Buainain et al., 2013).

¹⁰⁵ “A área de AF coberta por pastagens e dedicada à pecuária de grandes e pequenos ruminantes é aproximadamente o dobro da área destinada à agricultura” (...) “Em 80% dos municípios brasileiros a pastagem é o principal uso da terra na AF e estima-se que 1,3 milhões de estabelecimentos tenham a pecuária como principal atividade econômica” (ESALQ, 2018a, p.10).

Para Navarro (2010, p. 195), a heterogeneidade produtiva do grupo, simplificada por uma suposta homogeneidade da categoria agricultor familiar, já estaria comprometendo a eficácia das políticas públicas, por sua “insuficiência analítica” e falta de sustentação teórica. Nas palavras do autor:

“observando-se a evolução da principal política para a agricultura familiar, a sua implementação vem observando crescentes entraves, exatamente porque a expressão é limitadora, em face da heterogeneidade estrutural que caracteriza as áreas rurais. Ou seja, se a institucionalização de tal noção representou, em uma dada conjuntura, uma vitória política dos pequenos produtores, antes marginalizados da ação governamental, atualmente é expressão que vai restringindo, cada vez mais nitidamente, o aperfeiçoamento das políticas públicas para os produtores familiares. Assim, é urgente o debate sobre tal noção, expandindo-a em suas particularidades empíricas, com o intuito de demonstrar a imensa diversidade social e produtiva que caracteriza as regiões agrárias – e, como consequência, permitindo o aprimoramento da ação pública em benefício deste imenso conjunto de produtores”

Navarro (2010) então propõe que os requisitos legais sejam substituídos por um conjunto de elementos que fossem levantados por meio de pesquisas empíricas – preferencialmente censitárias – capazes de captar a multiplicidade de realidades existentes no campo e de subsidiar de maneira adequada a proposição de ações públicas. Para o autor, “desta forma, se evitaria a postura, não objetiva, mas objetivista (portanto arbitrária), de identificar critérios com anterioridade, forçando a inclusão dos subgrupos sem que suas especificidades empíricas sejam consideradas” (Navarro, 2010, p. 202). Para o autor, os mais pobres do campo seriam os maiores beneficiados por esta percepção mais realista da diversidade rural brasileira, visto que as atuais políticas agrícolas não estão adequadas às necessidades de produtores em situação de pobreza.

Diversos autores apresentam critérios alternativos para a classificação dos produtores rurais. Para Vieira Filho e Conceição (2010), Navarro e Campos (2013) e Caume (2009), a quantidade de terras sob a posse de um dado agricultor não deveria ser o critério definidor de quem é ou não pequeno. Para esses autores, seria mais adequado avaliar o grau de modernização tecnológica e o porte econômico dos estabelecimentos, de modo a definir quem é ou não pequeno, e adequar as ações públicas às necessidades de desenvolvimento dos diversos subgrupos que apareceriam.

Segundo Caume (2009, p. 36), “a agricultura familiar se notabiliza pela articulação, sob diferentes modos e intensidades, dos elementos família, terra e trabalho”, assim, “não

corresponde a um padrão único de organização dos fatores produtivos, mas a uma categoria unificadora de diferentes situações”.

Navarro (2010) critica ainda o critério do corte de trabalho predominantemente familiar, estipulado pela lei. Segundo Graziano da Silva (2010, p. 164), a quantidade de empregados é relevante, porque um pequeno número de empregados implicaria numa relação mais próxima entre empregado e empregador, gerando uma “mudança qualitativa na divisão do trabalho” e fazendo com que empregados pudessem ser “ser considerados efetivamente “ajudantes” para os trabalhadores familiares”. Tal condição se diferenciaria de uma relação típica de patrão-empregado, como as que são observadas em empreendimentos de grande porte. Para Navarro (2010, p.186), no entanto, essa suposição de que os “agricultores familiares, por não serem patrões, não se beneficiam da exploração do trabalho alheio e, por conseguinte, não são imbuídos de um ethos capitalista” é frágil e não se sustenta em critérios empíricos, mas sim ideológicos, baseado numa suposta superioridade moral característica do grupo familiar, em oposição ao grupo dos não familiares. Diante disso, passa-se ao último grande dissenso que perpassa o tema: a existência ou não de uma dicotomia entre agricultura familiar e agricultura não-familiar. Para Navarro (2010 p. 187 e 196), se “não houve a devida cautela na conceituação dos familiares (...) faltou também coragem para nomear o outro grupo, que no censo é intitulado apenas de não familiar”. Segundo o autor, os discursos que se repetem no Brasil buscam forjar uma polaridade e construir “uma falsa oposição entre a agricultura familiar e um vago agronegócio”. E diante disso:

“surge por imediato a velha pergunta dos advogados: a quem serve esta tipificação? No Brasil, à luz da gigantesca extensão das áreas rurais, do número de produtores existentes, da extrema heterogeneidade estrutural das diversas regiões e das variações quase ilimitadas de estilos de agricultura existentes, esta segmentação bipolar é uma temerária proposição, com diversas implicações na ação governamental” (Navarro, 2010, p. 188).

Segundo Graziano da Silva (2010), o agronegócio foi um termo cunhado nos Estados Unidos em 1956, por J. H. Davis, que o utilizava para se referir ao conjunto de operações envolvidas no processamento e na distribuição dos insumos agropecuários, armazenagem e distribuição dos produtos agrícolas e seus derivados. Segundo o autor, a expressão foi criada para expressar o fato de que as atividades rurais estavam se tornando cada vez mais concatenadas a atividades industriais, de transformação e a uma complexa cadeia logística de distribuição.

Assim, Caume (2009) ressalta que o agronegócio abarca uma multiplicidade de modos de produção, mas que com frequência é utilizado como sinônimo de latifúndio. Segundo o autor, entretanto, o latifúndio se caracteriza pela “ociosidade do uso da terra, pela ineficiência produtiva, pelo baixo nível de tecnificação e pelo emprego de relações de trabalho de cunho não-capitalista (parceria, pequeno arrendamento, agregação, morada, colonato e outras)”. Desse modo, o latifúndio na verdade se contrapõe ao agronegócio, o qual conta com “uso intensivo dos fatores de produção, elevados índices de produtividade da terra e da força de trabalho, alta tecnificação e emprego de trabalho assalariado”. Assim, o autor conclui que: “nem toda grande propriedade é um latifúndio, assim como existem formas capitalistas de produção em pequenas propriedades” (Caume, 2009, p.32 e 33).

E, se existem tais formas capitalistas de produção em pequenas propriedades, tampouco é verdade que a agricultura familiar se contrapõe ao agronegócio (Alves & Rocha, 2010; Buainain et al., 2013; ESALQ, 2018b; Navarro, 2010; Navarro & Campos, 2013; Vieira Filho & Conceição, 2010). Seus elementos constitutivos – família, terra e trabalho – estão organizados de incontáveis maneiras que, considerando o conceito que se cristalizou no arcabouço jurídico, pode-se encontrar no mundo real, agricultores familiares plenamente integrados ao agronegócio; com algum nível de integração ao agronegócio; e também agricultores familiares que ainda mantêm uma forma de vida camponesa, voltada apenas à subsistência e, que no Brasil, normalmente está associada a sérios níveis de pobreza.

Por que então é tão comum esse discurso polarizador entre agricultura familiar e agronegócio? Ou como colocou Navarro (2010, p. 188) “a quem serve esta tipificação?” Do ponto de vista dos grandes produtores – e aqui sim, se refere às grandes propriedades em termos de área – o discurso serve para afirmar que a produção de alimentos e demais funções econômicas da agropecuária só podem ser prestadas pela produção em larga escala e que, portanto, o apoio à desconcentração fundiária pode ser prejudicial. Já do ponto de vista dos movimentos sociais, e destacadamente daqueles que são voltados à defesa da reforma agrária – o discurso serve para demonizar a grande produção e associar sua imagem com devastação ambiental e com a produção de alimentos não-saudáveis (Caume, 2009).

No entanto, dada a multiplicidade de arranjos que se observa dentro das duas categorias, nenhuma das posições simplificadoras está amparada na realidade dos fatos. De toda forma, Caume (2009) faz um alerta interessante quanto à importância desses dois tipos de discurso:

“Alguns poderiam argumentar que a polaridade entre agronegócio e agricultura familiar é uma mera construção discursiva, uma

elucubração sem conexão com a realidade empírica, e que, enquanto tal, deveria ser ignorada do ponto de vista da crítica científica. Embora essa visão tenha certo sentido, ela desconsidera a positividade do discurso, isto é, seu efeito de poder não apenas como suposto reflexo do real, mas, sobretudo, como capacidade de construção do mundo social” (Caume, 2009, p. 27).

Entende-se pertinente a preocupação do autor, principalmente quando se sabe que tais discursos direcionam a formulação de políticas públicas. E mais, acredita-se que essa polaridade não existe de fato e defende-se que, quanto mais integrada a agricultura familiar estiver ao mercado, melhor – tanto em termos de renda para os agricultores, quanto em termos de redução do êxodo rural, evitando o aumento da concentração fundiária no país.

Diversos atores¹⁰⁶ e autores defendem que o agronegócio e a agricultura familiar são perfeitamente compatíveis e que tratá-los como dois grupos homogêneos, distintos e estanques compromete principalmente os diversos tipos de agricultores familiares, por meio da inadequação do desenho das políticas públicas (Alves & Rocha, 2010; Buainain et al., 2013; Caume, 2009; Navarro, 2010; Navarro & Campos, 2013; SIOP, 2018d; Vieira Filho & Conceição, 2010, ESALQ, 2018; ESALQ, 2018a, ESALQ, 2018b). Ademais, os entrevistados 16, 18, 20, 21 e 27 se manifestaram sobre a importância de não se tratar a agricultura familiar de forma isolada do seu contexto, como se ela pudesse manter-se por si própria e estivesse dissociada de outros grupos produtivos.

Ao contrário, a associação de agricultores familiares e de médios agricultores por meio de cooperativas fortalece a ambos, e o desenvolvimento de serviços diferenciados por agricultores familiares, tais como modelos de produção baseados na agroecologia, na produção orgânica ou voltados para o bem-estar animal se fortalecem quando conectados a cadeias específicas, e agregam valor a todos os envolvidos (ESALQ 2018; ESALQ, 2018a; ESALQ, 2018b).

Desse modo, espera-se que avaliações mais abrangentes e mais amparadas na diversidade existente no mundo rural possam contribuir para a melhoria das ações governamentais. E que a agricultura familiar possa ser entendida em seu caráter plural, e assim ser apoiada em suas diversas necessidades – sejam elas de acesso a terras ou a serviços públicos básicos – sejam elas de maior inserção em cadeias produtivas ligadas ao agronegócio.

Com o objetivo de retomar os principais tópicos discutidos nessa seção, segue o quadro 17:

¹⁰⁶ Entrevista 1 e 4 e Entrevista Leonardo Góes. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html> acesso em 30/12/2018.

Quadro 17 - Quadro-resumo - Nível de Consenso sobre Objetivos e Prioridades

Objetivos e Prioridades que Envolvem Divergências na Política de Agricultura Familiar	
<i>Reforma Agrária e Regularização Fundiária</i>	Papel da Reforma Agrária – desenvolvimento ou só assistencialismo? Estratégia – agregar novas terras ou regularizar as áreas existentes? Alguma dessas estratégias é suficiente para dar conta de mitigar o êxodo rural e os conflitos agrários? Mesmo sem condições de produção e de qualidade de vida no campo?
<i>Sucessão Rural</i>	Transição geracional dos agricultores familiares: como fazer com que os jovens queiram permanecer no campo? Educação rural de crianças e jovens carece de maior priorização e de maior articulação dos atores do rural com o MEC.
<i>Defesa Agropecuária e Vigilância Sanitária</i>	Falta de clareza na definição de competências MAPA e ANVISA e de seus sistemas; Questão federativa – limitação territorial da inspeção: necessidade de fortalecimento do SUASA; De que maneira as regras podem ser adequadas à realidade da produção familiar sem comprometer a sanidade alimentar?
<i>Uso da água e outros recursos</i>	Produtos da sociobiodiversidade: uma fonte de riqueza cujo potencial ainda é desconhecido; Questão das sementes crioulas e da transgenia; Uso inadequado de recursos hídricos e fragilidade das políticas públicas em promover práticas produtivas que conservem rios e nascentes.
<i>Agroecologia</i>	Ainda está limitada a iniciativas públicas específicas - ainda não está inserida no desenho e nos objetivos das políticas públicas; Divergência sobre a adequação de medidas para promover a transição agroecológica (considerando as atuais técnicas produtivas e a demanda por alimentos - processos alternativos devem ser incentivados?).
Críticas ao Conceito Legal de Agricultura Familiar	
<ul style="list-style-type: none"> • o limite de área da propriedade nem sempre é adequado; • o grau de desenvolvimento tecnológico da produção é desprezado; • a exigência de limites de renda e de pessoal contratado estão equivocados; • o conceito legal exclui trabalhadores rurais, que não dispõem de terra “a qualquer título”. <p>O conceito legal de agricultura familiar não deve ser tomado como um fenômeno naturalizado; O conceito legal prestou-se a um papel adequado a uma dada situação e a um momento do tempo; A grande diversidade de públicos enquadrados sob a categoria compromete a utilidade do conceito e a efetividade das políticas públicas correlatas.</p>	
Agricultura Familiar X Agronegócio?	
<p>Agronegócio não é sinônimo de latifúndio: latifúndio implica em ociosidade da terra em grandes propriedades e agronegócio se refere a integração da agricultura com a indústria e todo o processo logístico associado à produção de bens agropecuários;</p> <p>Pequenas propriedades também podem ser caracterizadas como pertencentes ao agronegócio;</p>	

Os elementos constitutivos da agricultura familiar são: família, terra e trabalho. Esses elementos estão organizados de incontáveis maneiras. Em termos gerais, pode-se encontrar no mundo real:

- 1) agricultores familiares plenamente integrados ao agronegócio;
- 2) agricultores familiares com algum nível de integração ao agronegócio e
- 3) agricultores familiares que mantêm uma forma de vida camponesa, voltada à subsistência e normalmente associada a sérios níveis de pobreza.

A contraposição ao agronegócio não favorece a agricultura familiar.

Fonte: Elaboração Própria.

5.11 Componente de Funcionamento – Ações de Gestão da Rede

Segundo a literatura, a gestão de redes implica em tarefas gerenciais específicas para que a rede funcione bem. Essas tarefas envolvem construir regras de interação com as diversas organizações, realizar *networking*, fomentar o comprometimento dos membros com os objetivos da rede, motivar atores, buscar recursos, dentre outros (O’Toole, 1997; Afgranoff & McGuire, 2001; Turrini et al., 2010; Mitchell & Shortell, 2000; Kickert et al., 1997). Ademais, a existência de conciliadores ou pessoas que transitam entre as fronteiras das organizações é frequentemente observada em redes bem geridas (Ferlie & Pettigrew, 1996).

Assim, foram entrevistados diversos atores dentro e fora do governo e analisados documentos oficiais, bem como atas do CONDRAF no período de 2014-2018, com o objetivo de identificar as tarefas que são executadas na gestão da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Também buscou-se identificar a atuação de pessoas que se caracterizaram como conciliadores ou empreendedores de políticas públicas (Kingdon, 2011) na gestão da rede.

Assim, pôde-se observar que as atividades de gestão da rede ocorrem em dois níveis: no âmbito federal e no âmbito local. No âmbito federal, os principais exemplos identificados foram: a articulação voltada para a elaboração anual do Plano Safra; a gestão coordenada das políticas de ATER; de irrigação e de acesso à água; além de atividades rotineiras de contatos pessoais nas mais diversas áreas e a participação em grupos interorganizacionais (como conselhos, câmaras interministeriais, grupos gestores de programa, etc.).

No âmbito federal, alguns desafios para as ações de gestão da rede foram apontados. O primeiro deles foi a capacidade limitada do antigo MDA e – mais ainda – da atual SEAD em conseguir obter a cooperação de outros ministérios e órgãos e, inclusive, do Incra e da Anater (entrevistas 2, 4, 16, 18 e 25). Outro desafio citado pelos entrevistados 7 e 12 foi a inexistência de uma

instância que definisse as grandes prioridades da rede e que tivesse o poder de obter o devido comprometimento dos demais membros com essas prioridades, tal como uma NAO ou uma organização líder, no conceito de Provan e Kenis (2007).

Outro desafio apontado foi a dificuldade em conseguir fazer com que os planos desenvolvidos pela rede – destacadamente o PNDRSS, mas também o PLANAPO e o PLANSAN – fossem refletidos no PPA e nos orçamentos anuais, de modo que se transformassem em ações governamentais de fato. Conforme debate travado na 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/04/2014, os atores envolvidos reconheciam essa necessidade e buscavam identificar maneiras de superar o desafio. Até o momento, no entanto, esses planos ainda permanecem, em grande medida, dissociados dos orçamentos, requerendo maior gestão da rede nesse sentido.

Alguns gestores da SEAD e representantes de organizações da agricultura familiar foram caracterizados pelos entrevistados 4, 11, 18 e 25 como empreendedores de políticas públicas (Kingdon, 2011), isto é, como pessoas que conseguem trafegar entre as diversas organizações, em diversos níveis, e obter o devido comprometimento desses agentes com a rede. Essas pessoas possuem longa trajetória na política e construíram sólidas relações de confiança com outros atores. Segundo o entrevistado 24, o papel deles faz toda a diferença, “mas é lógico que tem um teto”, visto que muitas são as dificuldades que enfrentam na promoção da coordenação.

Já no âmbito local, percebe-se dois tipos principais de ação de gestão da rede: o primeiro é a articulação entre diferentes órgãos públicos no nível local e o segundo são as diversas atividades que envolvem tanto atores públicos quanto privados, com foco na mobilização e na promoção da organização social de atores locais, inclusive com ações voltadas ao fortalecimento do associativismo e do cooperativismo na agricultura familiar.

Em relação às ações de articulação dos diferentes órgãos públicos no nível local destaca-se alguns exemplos: a busca pelo fornecimento de serviços públicos diversos junto a prefeituras, governos estaduais e outros órgãos federais pelo Incra para os seus assentamentos; pelo ICM-Bio para as reservas extrativistas e pelas entidades prestadoras de ATER para as mais diversas áreas rurais. Esse tipo trabalho não ocorre sem dificuldades e obtém graus variados de sucesso. O sucesso depende muitas vezes do nível de empenho e esforço de pessoas específicas e, conforme os entrevistados 10, 12, 16 e 29, quase sempre depende do nível de organização social e da proatividade das comunidades a que se destinam.

Desse modo, a importância de se fomentar a organização social no nível local foi destacada por diversos entrevistados (7, 8, 15, 16, 18, 21, 26 e 28). O entrevistado 16 citou como exemplo o

resultado alcançado pelo Programa de Cisternas que foi possível graças à grande mobilização social que o desenho do programa permitiu – no Programa de Cisternas, as soluções são desenvolvidas com base nas dificuldades locais e a comunidade receptora é envolvida tanto no desenvolvimento quanto na manutenção das tecnologias sociais de acesso à água.

Esse era também o grande mote do modelo de gestão dos territórios rurais, ou seja, permitir a identificação de problemas e soluções localmente, fomentando o debate e fortalecendo as instâncias organizativas locais. No entanto, o modelo se perdeu em disputas políticas e na baixa representatividade das instâncias colegiadas, o que fez com que o modelo fosse abandonado na prática, antes mesmo de ter amadurecido.

Considera-se que conselhos ou espaços formais de interação são de grande relevância no contexto local, mesmo sabendo que a interação da sociedade civil com o governo não são restritas a eles, envolvendo toda uma gama de estratégias (Schmitt, 2016). De todo modo, entende-se que tais espaços tendem a auxiliar fortemente na institucionalização dessas relações.

O fortalecimento da organização social também é defendida por órgãos de ATER e de pesquisa agropecuária. Segundo o entrevistado 16, enquanto que no âmbito federal a Embrapa atua principalmente como apoio técnico à atuação de outros órgãos, no nível local, a empresa muitas vezes assume um papel de mobilizador e de aglutinador de atores e de ações. E segundo a (Embrapa, 2009) é justamente quando a sociedade se organiza e participa ativamente do desenvolvimento de soluções tecnológicas que os aportes de inovação mais efetivos são desenvolvidos. Dessa forma, “a comunicação com os produtores rurais e demais atores da sociedade tem sido alvo da atenção da Embrapa pela sua importância como forma de fortalecer a conexão da pesquisa agropecuária com o seu contexto social” (SIOP, 2018d, p. 13)¹⁰⁷.

Também o Programa Rotas de Integração Nacional, do Ministério da Integração, se baseia na estruturação de cadeias produtivas a partir da mobilização social e do fortalecimento das potencialidades locais. Esse programa também conta com forte participação da Embrapa e tem um componente importante de promoção ao associativismo e cooperativismo.

O fortalecimento das formas associativas de agricultores familiares tem como objetivo reduzir o problema de escala que se apresenta a qualquer pequeno produtor rural, o qual isoladamente paga caro por insumos, porque compra pouco, e vende barato seus produtos, porque vende em pequena quantidade. Segundo a Embrapa (2018), o cooperativismo aumenta o poder de

¹⁰⁷ Espelho de Monitoramento do Programa 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária (SIOP, 2018d).

barganha dos pequenos e médios produtores dentro das cadeias produtivas, além de fortalecer circuitos locais de produção e comercialização.

Os programas de compras públicas de alimentos foram criados justamente para incentivar que os agricultores familiares se organizassem e planejassem sua produção de modo a atender às exigências de qualidade do mercado e ao mesmo tempo buscassem formas cooperativas de se associar, de modo a superar as suas limitações de escala (entrevista 7). Conforme resultados obtidos por pesquisa realizada por Bezerra e Schneider (2012), os agricultores beneficiados relataram que de fato conseguiram evoluir nessas questões, a partir desses programas.

Guanziroli (2013) no entanto questiona a dependência que a participação em mercados institucionais pode criar nos produtores, que acabam se acomodando e ficando sujeitos às variações de orientação por parte dos governos. De fato, o entrevistado 7 afirmou que quando os programas de compras públicas foram criados, esperava-se que os produtores ficassem apenas por um tempo limitado participando dos programas, aprendessem como operar para o mercado e então saíssem das compras públicas e passassem a operar apenas no mercado privado – abrindo espaço para que novos fornecedores ingressassem nos programas públicos. Segundo esse entrevistado, no entanto, isso não ocorreu e os produtores participantes do PAA e do PNAE continuam mais ou menos os mesmos desde o início, já que os demais não são suficientemente organizados para concorrerem nas chamadas públicas dos programas.

Outra forma bastante frequente de promover a gestão da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar no nível local é por meio de ações de capacitação e treinamento realizadas pelos órgãos federais para agentes dos três níveis de governo, da sociedade civil e de organizações privadas, de modo a harmonizar entendimentos e procedimentos e assim facilitar a implementação das políticas públicas.

Um exemplo bastante claro desse caso é a atuação do MDS junto a órgãos públicos nos três níveis de governo de modo a capacitá-los para a promoção de compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE e do PAA-Compras Institucionais. Segundo o Espelho de Monitoramento do PPA – Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional, tais esforços permitiram que a modalidade Compra Institucional tivesse seus investimentos na agricultura familiar dobrados de 2016 para 2017 e ainda com grande potencial de crescimento (SIOP, 2018f).

Outro caso de grande necessidade de capacitação apontado por diversos documentos¹⁰⁸ e pelos entrevistados 16, 17 e 19 foi a de pessoas que trabalham em agências bancárias que operam o Pronaf. Segundo o entrevistado 17, o Plano ABC¹⁰⁹ do MAPA só começou a ganhar força depois que a Embrapa se envolveu na capacitação de agentes financeiros, que até o momento estavam acostumados a receber apenas projetos produtivos mais tradicionais. Para este entrevistado, provavelmente esse deve ser um dos principais entraves da expansão do Pronaf-Agroecologia, visto que “ainda há muita dificuldade do sistema financeiro aprovar projetos inovadores com um olhar que não seja: vou plantar arroz e, em janeiro, vou colher”.

De fato, segundo o Espelho de Monitoramento do PPA – Programa 2077 – Agropecuária Sustentável –, “a capacitação de técnicos, produtores, projetistas e agentes bancários caracteriza uma das principais ações do Plano ABC, tendo sido capacitados cerca de 57 mil pessoas nas tecnologias do Plano”, em 19 estados da federação (SIOP, 2018g, p. 46).

Schmitt (2016, p. 39) também destaca “um grande despreparo por parte dos agentes financeiros no sentido de lidar com projetos de crédito não convencionais, voltados ao financiamento de sistemas produtivos diversificados”. Segundo ESALQ (2018b, p. 6) falta também um esforço de comunicação por parte do governo em relação aos bancos, que “dificulta o entendimento pelos agentes financeiros dos objetivos primários do governo relacionados à política pública implantada”. Assim, o estudo defende que o governo precisa deixar mais claro para os bancos quais são as suas prioridades com a execução do crédito rural subsidiado.

Por tudo isso, percebe-se que, dada a grande quantidade de atores envolvidos na rede, bem como a estrutura de implementação descentralizada da maioria dos programas públicos voltados à agricultura familiar, uma série de ações de gestão da rede tornam-se essenciais – tanto no âmbito federal, quanto no nível local – e defende-se que o cuidado com essas ações de gestão é importante, pois acredita-se que elas podem afetar significativamente a capacidade da rede de oferecer resultados adequados ao público-alvo. Retomando brevemente os achados, apresenta-se o quadro a seguir:

Quadro 18 - Quadro-resumo - Ações de Gestão da Rede

Ações de Gestão da Rede no Nível Nacional	
<i>Ações</i>	<i>Desafios</i>

¹⁰⁸ Estratégias e recursos financeiros para contratação de 30 mil projetos pelo Pronaf Produtivo Orientado (PPO) (Ramos, Sieb, Poleze, & Elizário, 2018); Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (MDA, 2014), e Espelho de Monitoramento do PPA - Programa 2077 - Agropecuária Sustentável (SIOP, 2018g).

¹⁰⁹ Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC).

Elaboração anual do Plano Safra; Gestão coordenada das políticas de ATER, de irrigação e de acesso à água; Atividades rotineiras de contatos pessoais; Participação em grupos interorganizacionais.	Capacidade limitada do MDA e – mais ainda – da SEAD em conseguir obter a cooperação de outros órgãos, inclusive, do Inbra e da Anater; Inexistência de instância que defina as grandes prioridades da rede; Dificuldade de inserir objetivos dos grandes Planos no PPA e nos orçamentos anuais.
Ações de Gestão da Rede no Nível Local	
<i>Ações</i>	<i>Desafios</i>
Articulação entre diferentes órgãos públicos no nível local; Atividades que envolvem tanto atores públicos quanto privados, com foco na promoção da organização social de atores locais, inclusive com ações voltadas ao apoio ao associativismo e ao cooperativismo, com vistas a superar problemas de escala da agricultura familiar; Ações de capacitação realizadas em conjunto tanto por agentes públicos quanto privados.	Forte dependência de iniciativas pessoais de gestores locais para o sucesso das ações; Forte dependência do nível de organização social da comunidade receptora para o sucesso das ações; Alinhar a atuação de agentes privados na ponta com os objetivos das políticas públicas, tais como de agentes financeiros que operam o Pronaf.

Fonte: elaboração própria.

5.12 Componente de Funcionamento – Gestão da Comunicação na Rede

A gestão da comunicação é uma forma específica de ação de gestão da rede que ganha destaque por sua significativa capacidade de afetar os resultados da rede. Para Peters (1998), o primeiro passo para a existência de coordenação efetiva entre múltiplos atores é a existência de canais regulares de comunicação e de troca de informações. Diante disso, de acordo com Mandell e Keast (2007), para se avaliar o funcionamento de uma rede, há que se observar o seu grau de abertura à troca de informações. Na visão de O’Toole (1997), o compartilhamento de informações dentro de uma rede estimula a construção de confiança entre os membros e Rhodes (1997) vai ainda mais além e afirma que a comunicação honesta e aberta é essencial para que as redes sejam capazes de atingir seus resultados.

Isso posto, a gestão da comunicação na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar foi analisada com base principalmente nos documentos de monitoramento da execução do Plano Plurianual (PPA) disponíveis no SIOP e nas entrevistas realizadas conforme Apêndice 5.

Segundo Ferlie et al. (2011) e Mitchell & Shortell (2000), a capacidade de compartilhar informação entre as agências por meio eletrônico e o desenvolvimento de bases de dados

robustas e compartilhadas é o que caracteriza a efetiva mudança da gestão hierárquica para uma gestão por redes. Diante disso, o primeiro tópico a ser abordado nesta seção é a questão do compartilhamento de bases de dados entre atores diversos, com vistas à realização de cruzamentos que visem a produzir informações que subsidiem o acompanhamento e o aprimoramento da política pública voltada à agricultura familiar.

Alguns casos de cruzamentos de base de dados foram identificados por esta pesquisa no âmbito da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Citam-se os seguintes exemplos: 1) o cruzamento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), gerido pelo MDS, com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério da Saúde, com o objetivo de identificar famílias prioritárias para o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; 2) a integração do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR/Incra) com o Cadastro Fiscal (CAFIR), da Receita Federal, vinculando os dois cadastros com vistas a aprimorar procedimentos de regularização fundiária; 3) o cruzamento do CadÚnico com a Relação de Beneficiários do Programa de Reforma Agrária (RB), para permitir a avaliação de focalização da política de reforma agrária para os mais pobres; e 4) o cruzamento do DAPWeb com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOB) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com vistas a identificar o falecimento de titulares de DAP.

No entanto, no Governo Federal, cruzamentos de dados não ocorrem com a frequência esperada nem abarcam todas as bases que seriam desejáveis. Segundo relatório do TCU (2018, p. 66), existe uma “baixa cultura de compartilhamento de informações entre os diferentes órgãos do governo federal”. Ainda de acordo com TCU (2018, p. 66):

“Não é habitual que informações sejam tratadas em conjunto e que o compartilhamento dos diversos nichos de conhecimento sirva para subsidiar a tomada de decisões conjuntas. Essas questões envolvem aspectos de poder relacionados à posse da informação, mas também envolvem a dificuldade operacional que decorre do alto custo de extração de bases de dados públicas, o que acaba tornando tais extrações eventos ocasionais e extraordinários ao invés de atividades rotineiras e essenciais” (Relatório do Acórdão 2.901/2018-TCU/Plenário).

A opinião do relatório se coaduna com o entendimento de Ferlie et al. (2011) de que, em redes reais, são frequentemente observados sistemas de informação fragmentados e limites ao compartilhamento de informações estabelecidos em prol da autonomia organizacional.

Interessante destacar que o Decreto nº 8.789/2016 prevê o compartilhamento de bases de dados entre órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a simplificar a oferta de serviços públicos; subsidiar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas;

evitar a irregularidade na concessão de benefícios e melhorar a fidedignidade dos dados utilizados pelo governo (art. 2º). Mas o conforme o relatório do TCU, o decreto ainda não foi efetivamente implementado e segundo o entrevistado 26, ainda está em estágio “embrionário”.

Segundo este entrevistado, a falta de cruzamentos da DAP Web com diversas bases, tais como a do RENAVAN e bases da Receita Federal, tem impedido a SEAD de identificar irregularidades quanto à elegibilidade de uma dada família para a emissão da DAP, já que a DAP é um documento emitido de maneira auto-declaratória. Segundo o entrevistado, os cruzamentos não seriam feitos em função da dificuldade de obtenção das bases externas pela SEAD, o que acaba fazendo com que anualmente o TCU identifique indícios de irregularidades em DAPs emitidas, uma vez que o Tribunal tem acesso a essas bases e a SEAD não. Em suas palavras: “é um grande absurdo (...) as suas bases não se falarem”.

Para Repetto (2009), apesar de esforços para tornar mais constante a troca de informações, essa prática ainda ocorria de forma bastante dispersa e atomizada na América Latina. Desse modo, o autor entendia que o nível das informações compartilhadas acabava sendo de pouca utilidade para subsidiar a identificação de problemas e a tomada de decisões (Repetto, 2009).

Outro caso citado em entrevista foi a dificuldade enfrentada pelo Incra em obter acesso à base de CNPJ da Receita Federal para fins de verificação do cumprimento de condicionalidades, por parte de beneficiários da Reforma Agrária. Segundo o entrevistado 14, existe um acordo de cooperação técnica entre Incra e Receita para o acesso a bases de dados, mas este acordo não prevê o acesso a esta informação específica, a qual, diante de inovações legais, agora se faz necessária. Sendo assim, até que um novo acordo seja negociado:

“A única forma de eu conferir isso aqui é se o beneficiário – o candidato – trazer pra mim um extrato da consulta que ele faz lá na unidade da Receita Federal. Ele tem que ir lá, na presença do servidor da Receita, e fazer essa consulta, trazer o extrato pro Incra e botar no processo. Isso aqui, para algumas regiões, é difícilimo”.

O Incra também precisaria ter acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) do INSS, mas no momento também não há acordo de cooperação para tanto. Diante disso, o Incra tem buscado desenvolver um sistema de TI próprio que faça esses batimentos automaticamente, de modo a não mais prejudicar os possíveis beneficiários. No entanto, esse sistema deve ser desenvolvido por meio de uma parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso, visto que o serviço de TI do Incra não possui estrutura para fornecê-lo.

Vale destacar que a dificuldade com a disponibilidade de serviços de TI não é uma excepcionalidade entre os órgãos federais. Ao contrário, a maioria dos ministérios dependem de empresas terceirizadas e as dificuldades inerentes à contratação no setor público levam diversos deles a passarem períodos significativos de tempo sem serviços de fábrica de *software*.

Outra questão levantada pelos entrevistados 5 e 8 é a burocracia necessária para conferir acesso a dados do CadÚnico e aos microdados do Censo Agropecuário, o que acaba desestimulando a sua utilização. Isso ocorre em função do sigilo dos dados – que dizem respeito a pessoas físicas –, mas os entrevistados acreditam que o compartilhamento poderia ser simplificado. No caso do CadÚnico, há uma iniciativa em curso nesse sentido – a chamada Rede Cadastro Único – mas ainda é uma iniciativa recente – de 2017 – e cujas funções e limitações ainda carecem de maior entendimento por parte dos usuários.

Por fim, além dos sistemas já citados, destacam-se outros entre os principais sistemas de TI utilizados para a gestão da rede: Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA); Sistema de Monitoramento e Avaliação de Safras (SIMASA); Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA); Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário (SIG/CF); Sistema de Gestão de ATER (SGA); Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA); Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); Painel de Gestão Eletrônico da SERFAL; Sistema de Gestão Fundiária do Incra (SIGEF-Geo).

Quanto ao SIGEF-Geo, destaca-se que o Espelho do Monitoramento do Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária – apontou esse sistema “como a fonte de informações fundiárias mais confiável do país”. Segundo o documento, o sistema permite a validação automática dos serviços de georreferenciamento de imóveis e a troca de informações em tempo real com Ofícios de Registro de Imóveis (SIOP, 2018e, p. 2). Também os registros da 9ª e da 10ª reuniões extraordinárias do CONDRAF apontaram os ganhos de qualidade trazidos por este sistema, que permite a gestão fundiária com base em imagens georeferenciadas.

Na agropecuária, esse tipo de informação georeferenciada e/ou mapeada com alto nível de detalhamento, a partir do uso de imagens de satélites, por exemplo, tem o potencial de melhorar significativamente a tomada de decisão, tanto do setor público, quanto do setor privado (Embrapa, 2018).

Também há que se destacar a disponibilização de informações ao público-alvo da rede, por meio de sistemas disponíveis nos portais dos órgãos de governo na internet. Por exemplo, no âmbito da defesa agropecuária e da vigilância sanitária, o produtor tem a possibilidade de

interagir com os órgãos públicos por meio do SIGSIF – Registro de Produto, que permite a solicitação inicial ao MAPA para o registro de produtos de origem animal e do Portal do Empreendedor da ANVISA, que possibilita a realização de registro especial automático de atividades de baixo risco sanitário. Quanto à vigilância sanitária, norma da ANVISA estabelece que o órgão deve assumir uma postura orientadora em relação ao produtor, descrevendo os motivos dos procedimentos e as orientações sanitárias com linguagem acessível ao empreendedor (RDC 49/2013 ANVISA, art. 11º).

Outra forma de comunicação com o público-alvo utilizada com frequência na rede é a publicação e a distribuição de cartilhas orientadoras. Tais materiais são disponibilizados nos sites oficiais dos órgãos, encaminhados a organizações representativas e distribuídos em feiras e outros eventos. Também o uso das mídias sociais é recorrente, tanto para divulgar os programas, quanto para apresentar seus resultados e tirar dúvidas frequentes.

Em relação aos programas de compras públicas, ao Pronaf, ao crédito fundiário, bem como às renegociações de dívidas decorrentes dos vários tipos de crédito rural, entrevistados 4 e 11 e documentos¹¹⁰ destacam a importância da ativação da rede de atores locais para promover a divulgação de informações ao público-alvo. Assim, os órgãos federais mobilizam sindicatos e federações, entidades prestadoras de ATER, prefeituras, bancos e outros, de modo a que eles façam chegar aos produtores as informações necessárias para a correta implementação dos programas. Segundo o entrevistado 12, a SEAD contratou uma empresa para enviar mensagens por *whatsapp*, às entidades prestadoras de ATER, sindicatos, etc, com o objetivo de avisar quando saem novas chamadas de compras públicas e outros informes, de modo a auxiliar na mobilização do público-alvo por esses atores.

Conforme os diversos entrevistados, a comunicação entre os órgãos públicos da rede ocorre conforme as demandas do dia-a-dia, por meio de comunicações eventuais, em reuniões ou mesmo por telefone, além do uso de e-mails e mais recentemente do aplicativo *whatsapp*.

Essa comunicação, entretanto, não ocorre sem dificuldades, visto que os entrevistados 1 e 4 destacaram desafios de trocar informações até mesmo entre subunidades de um mesmo órgão. Além disso, foi relatada a ocorrência de dificuldades de se produzir informações gerenciais úteis a partir dos dados disponíveis (entrevistado 26), além da dificuldade de trabalhar dados

¹¹⁰ Espelho de Monitoramento do PPA - Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial (SIOP 2018c) e transcrição *ipsis verbis* da 57ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, CONDRAF, de 19/2/2014.

conjuntamente, em função de diferenças em regras de operacionalização e em critérios utilizados pelos diversos atores (entrevistado 13). Ademais, foram apontados casos que geraram retrabalho em decorrência de falhas na comunicação inter-organizacional, por exemplo, entre instituições de pesquisas estaduais e a Embrapa, quando estão conduzindo projetos de pesquisa correlatos (entrevistado 8); e a ocorrência de solicitações das mesmas informações pela SEAD e pela Casa Civil à Anater, em função de não ter se conseguido estabelecer um rito no qual a comunicação fluísse de maneira eficiente da Anater até a Casa da Civil, por meio da SEAD (entrevistados 24 e 25).

Por fim, cabe destacar que a rede também emprega algumas estratégias de *marketing* para se comunicar com a sociedade em geral, como forma de fortalecer sua imagem e/ou da agricultura familiar. Segundo o Espelho do Monitoramento do Programa 2042 – Pesquisa e Inovação para a Agropecuária –, a Embrapa desenvolve estratégias de comunicação que buscam valorizar a pesquisa agropecuária e a agricultura brasileira. Segundo o documento, essas estratégias foram empregadas pela empresa nos temas de mudanças climáticas, florestas e vitivinicultura (SIOP, 2018d). Também o Espelho do Monitoramento do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional – apresenta iniciativa da SEAD com vistas à “implementação de estratégia de comunicação sobre os benefícios do consumo dos produtos de base agroecológica, orgânica e da sociobiodiversidade, com ênfase no fortalecimento da cultura alimentar regional e da ecogastronomia” (SIOP, 2018f, p. 17). O documento, no entanto, não traz informações sobre o andamento de tal iniciativa. Para além desses exemplos, destaca-se o *marketing* realizado pelo Selo da Agricultura Familiar e pelo Selo Indígenas do Brasil, que visam dar visibilidade e qualificar produtos, de modo a ampliar seu acesso nos mercados privados¹¹¹.

Tudo isso posto, pode-se perceber que a gestão da comunicação exerce múltiplas funções na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar – ao mesmo tempo em que ainda possui múltiplos desafios a enfrentar. O quadro a seguir sintetiza essas estratégias e desafios:

Quadro 19 - Quadro-resumo - Gestão da Comunicação da Rede

Principais Sistemas de TI Usados na Gestão da Comunicação da Rede	
Sistema de Cadastro de DAP (DAP-Web); Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA); Sistema de Monitoramento e Avaliação de Safras (SIMASA);	Sistema de Gestão de ATER (SGA); Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA); Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR);

¹¹¹ Espelho do Monitoramento do PPA - Programa 2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (SIOP, 2018a).

Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA); Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário (SIG/CF);	Painel de Gestão Eletrônico da SERFAL; Sistema de Gestão Fundiária do Incra (SIGEF-Geo).
Dificuldades na Gestão da Comunicação Relacionadas ao Uso de Sistemas de TI	
Baixa disponibilidade e baixa qualidade de serviços de TI para os membros; Baixa cultura de compartilhamento de informações entre os órgãos do Governo Federal (TCU, 2018); Falta de implementação prática do Decreto nº 8.789/2016 sobre compartilhamento de bases de dados;	
Desafios Gerais da Gestão da Comunicação da Rede	
Dificuldades no compartilhamento de informações até mesmo entre subunidades de um mesmo órgão; Dificuldades de produzir informações gerenciais úteis, a partir dos indicadores disponíveis; Dificuldade de trabalhar dados conjuntamente, em função de diferenças em regras de operacionalização e em critérios utilizados por diferentes atores; Casos de retrabalho em decorrência de falhas na comunicação inter-organizacional.	
Principais Programas que Demandam a Mobilização de Atores Privados e/ou da Sociedade Civil na Ponta para a Gestão da Comunicação da Rede com o Público-Alvo	
Compras Públicas; Crédito Fundiário (PNCF); Pronaf; Rotas de Integração Nacional; ATER.	
Estratégias de Marketing Utilizadas na Estão da Comunicação da Rede	
Estratégia de comunicação da Embrapa de valorizar a pesquisa agropecuária e a agricultura brasileira, nos temas de mudanças climáticas, florestas e vitivinicultura; Estratégia de comunicação do MDS sobre os benefícios do consumo de produtos de base agroecológica, orgânica e da sociobiodiversidade; Selo da Agricultura Familiar e Selo Indígenas do Brasil, da SEAD.	

Fonte: elaboração própria.

5.13 Componente de Contexto – Sistema Federalista

A partir de agora inicia-se a análise das características de contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Dentre essas características, o presente estudo considerou relevante agregar à análise a questão do federalismo, pela importância que o tema tem para a gestão da política de agricultura familiar.

A literatura suporta essa preocupação. Conforme O'Toole (1997a), as redes federais e as redes locais precisam estar adequadamente conectadas entre si quando envolverem a gestão de

políticas públicas descentralizadas. E para Peters (1998), o federalismo demanda uma boa coordenação vertical, sob pena de comprometer a coerência das políticas públicas.

No federalismo brasileiro, o governo central mantém significativo poder de decisão (Rodden, 2005). Esta concentração de poder decorre em grande medida da capacidade arrecadatória da União, que foi justificada pela forte heterogeneidade de desenvolvimento econômico e social presente nos diversos entes federativos do país. Assim, diante de tal heterogeneidade, espera-se que a União exerça um papel redistributivo, promovendo o desenvolvimento das regiões que enfrentam maiores dificuldades. No entanto, esse papel nem sempre é observado e tamanha heterogeneidade torna a gestão federativa ainda mais complexa, visto que as particularidades locais são enormes e precisam ser consideradas para subsidiar a tomada de decisões.

Em relação à política de agricultura familiar, não apenas o alcance dos serviços públicos federais difere fortemente de uma região para outra, como difere também o nível de institucionalização dos arranjos voltados às políticas públicas nos diversos governos estaduais. Por exemplo, a prestação de ATER na região Sul alcança 48,6% dos estabelecimentos rurais, enquanto que no Norte e no Nordeste apenas 10,4% e 7,4%, conforme dados preliminares do Censo Agropecuário de 2017 (Oliveira & Faria, 2018). Tamanha diferença reflete tanto a maior estruturação da política nos estados do Sul, quanto a incapacidade da União de compensar as dificuldades existentes no Norte e no Nordeste.

Diante deste cenário, reconhece-se a necessidade de maior aproximação do Governo Federal com os estados. Segundo o entrevistado 1, “há dificuldades de comunicação, de entendimento e de gestão. Para melhorar seria necessária uma ação maior de governos estaduais e municipais, pois esses estão mais próximos da execução”. Tal entendimento é corroborado pela literatura que destaca que redes operando em sistemas federalistas devem conjugar as perspectivas tanto de gestores centrais quanto de gestores locais (Rocha Neto & Borges, 2016; Cline, 2000).

Segundo o PNDRSS, “os esforços de construção de políticas públicas de desenvolvimento rural passam a compreender o rural de forma mais ampla, com ações integradas e de maior coordenação federativa” (MDA, 2014, p.19). Assim, tentativas de integrar gestores estaduais e municipais são observadas nas políticas de irrigação, no Plano ABC, no PNCF, nas ações de desenvolvimento de assentamentos da reforma agrária, dentre outros.

Tais iniciativas de integração, no entanto, não ocorrem sem dificuldades. Na verdade, as dificuldades são diversas: elas decorrem muitas vezes da atuação dos órgãos federais, como em casos de cortes orçamentários nas ações que financiam convênios com os estados, ou em casos

em que as representações federais em alguns estados são mais bem estruturadas ou articuladas do que em outros, e outras tantas vezes decorrem de fragilidades nos estados, que com frequência não cumprem suas contrapartidas nos acordos, tanto em termos financeiros quanto em termos de ações de sua atribuição¹¹².

Ademais, além da atuação da União e dos estados, há que se considerar o papel fundamental dos municípios para o caso em estudo. Segundo a ESALQ (2018a), conforme dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, existem 2.522 órgãos municipais atuando em ATER. O estudo aponta ainda a importância de fortalecer a ATER municipal, bem como os serviços municipais de defesa agroecológica, como forma de contribuir para a consolidação de agroindústrias familiares (ESALQ, 2018a).

Ademais, as prefeituras conservam grande poder na implementação de ações, como ocorre no caso do PNAE. Também conseguem influenciar decisivamente na alocação de investimentos, decidindo quais temas e locais serão priorizados. Este inclusive, foi um dos grandes gargalos encontrados pela abordagem territorial, na qual diversos prefeitos fizeram mal uso de recursos públicos, com o objetivo de atender a interesses particulares. Segundo o entrevistado 19, esses casos de atuação indevida foram facilitados pelo fato de a União não monitorar adequadamente a execução de seus recursos, limitando-se a fazer um acompanhamento fiscalizatório e de conformidade, que não analisava se os resultados pretendidos estavam ou não sendo alcançados.

Considerar os municípios é importantíssimo até em função da relevância da agricultura familiar para municípios pequenos. Conforme os entrevistados 19, 21 e 28, a agricultura familiar faz os recursos circular localmente, adquirindo forte importância econômica nesse tipo de localidade. Nas palavras do entrevistado 19: “o dinheiro circula ali. Então o agricultor familiar quando ele vai comprar o insumo, ele não vai se deslocar longas distâncias porque não vale a pena. Então a tendência é sempre ele comprar no comércio local”.

Com tantos atores com poder de decisão envolvidos, a existência de atribuições compartilhadas pode resultar num “jogo de empurra entre as esferas de governo”, (Abrucio, 2005, p. 49) ou “em trocas de acusações entre governantes”, com o objetivo de imputar aos demais a responsabilidade pela não prestação de serviços ou pela baixa qualidade dos mesmos (Souza, 2005, p. 112). Nesses casos, todos se isentam – em detrimento dos objetivos da política.

¹¹² Espelho de Monitoramento dos Programas 2077 – Agropecuária Sustentável (SIOP, 2018g); 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária (SIOP, 2018d); 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária (SIOP, 2018e) e 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial (SIOP, 2018c).

Além do mais, nas palavras de um conselheiro, na 64ª Reunião Ordinária do CONDRAF, um cuidado adicional é necessário para tornar efetiva a coordenação federativa: “não incorrer no erro de termos ações unilaterais propostas para essa política”. Assim, a União precisa fortalecer o diálogo com os demais entes federados, visto que os gestores locais esperam a consideração de suas particularidades e isso implica na capacidade do governo central em promover negociações flexíveis (Jennings, 1994). Caso contrário, medidas unilaterais e uniformizadoras em demasia podem dificultar a construção de acordos (Rhodes, 1997; Ferlie e Pettigrew, 1996). As palavras do entrevistado 7 exemplificam o caso: “nós somos federados, mas nós somos independentes (...) até porque quem implementa a política é a gente”. Ou como ponderou Abrucio (2005, p. 44): o federalismo é um “problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos”.

Assim, com vistas a alcançar o objetivo de compreender os efeitos do federalismo na gestão da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar – de maneira viável no âmbito da presente pesquisa –, optou-se por realizar um estudo de caso das relações federativas entre a rede nacional e a rede da política de agricultura familiar do estado de Goiás.

A primeira legislação do estado de Goiás com foco na agricultura familiar foi expedida em 2001. A partir de então, diversos outros normativos se sucederam, dos quais se destacam:

Quadro 20 - Legislação selecionada sobre agricultura familiar - estado de Goiás

Lei nº 13.878/2001	Estabelece normas para a miniagroindústria familiar de produtos comestíveis de origem animal e sua comercialização
Decreto nº 5.540/2002	Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS da SEAGRO.
Lei nº 14.751/2004	Cria a Superintendência de Agricultura Familiar da SEAGRO.
Lei nº 16.272/2008	Altera a denominação da Superintendência de Agricultura Familiar para Superintendência de Desenvolvimento Agrário e Fundiário.
Lei nº 18.560/2014	Dispõe sobre a desoneração de ICMS nas operações internas com produtos oriundos da agricultura familiar no estado de Goiás.
Lei nº 19.574/2016	Cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agropecuário (CONDRA), resultado da fusão do CEDRS com os Conselhos de Saúde Animal e de Inspeção e Defesa Agropecuária e o de Agrotóxico.
Lei nº 19.767/2017	Institui a Política Estadual de Compra da Produção da Agricultura Familiar.
Lei nº 19.998/2018	Institui diretrizes para a Política Estadual de Agricultura Familiar.

Fonte: elaboração própria.

Do quadro 20, ressalta-se as publicações recentes da lei da Política Estadual de Compra da Agricultura Familiar, bem como da lei que institui diretrizes para a Política Estadual de Agricultura Familiar, as quais ainda carecem de regulamentação e de tempo de maturação.

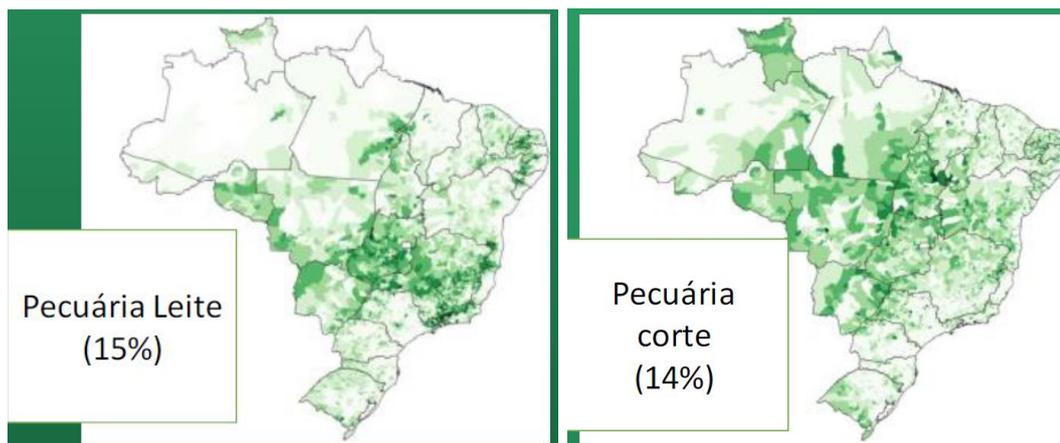
Cabe também apresentar algumas das principais características da agricultura familiar do estado de Goiás, bem como do seu setor agropecuário como um todo. Segundo estudo de Oliveira e Faria (2018), que utilizou dados preliminares do Censo Agropecuário de 2017, alguns aspectos devem ser ressaltados. No estado, foram identificados mais de 152 mil estabelecimentos rurais, representando um aumento de 12,2% em relação ao Censo Agropecuário de 2006, em oposição à tendência nacional, que observou redução de 1,9% na quantidade de estabelecimentos. Em termos de área, são aproximadamente 26,25 milhões de hectares (72,2% do território do estado) e quanto às pessoas ocupadas, registraram-se 535.052 pessoas no meio rural – número inferior ao registrado em 2006, de 614.102. A média municipal foi de 3,3 pessoas ocupadas em cada estabelecimento (Oliveira e Faria, 2018).

No que diz respeito à escolaridade das pessoas, 51,5% declararam possuir ensino fundamental e 34,3% ensino médio ou superior. A categoria de analfabetismo representou a maior alteração em relação ao Censo de 2006, passando de 14,2% para 8,2%, o que representou uma redução de 42% da população rural de Goiás declarada analfabeta (Oliveira & Faria, 2018).

Dos 152 mil estabelecimentos rurais, cerca de 90 mil são agricultores familiares, mas apenas 22,2 mil declararam possuir DAP. Os principais produtos da agricultura familiar goiana são leite e carne bovina, além de soja, milho, arroz, feijão e mandioca (Oliveira & Faria, 2018). Entrevistados 20 e 21 também apontaram a importância da pecuária para a agricultura familiar do estado, com predominância da pecuária de leite.

De fato, em mapas apresentados por estudo da ESALQ, evidencia-se a forte presença da pecuária na agricultura familiar de Goiás, conforme mostra a figura 11. O estudo ressalta que a agricultura familiar voltada à pecuária de corte e de leite normalmente é bastante dependente de assistência técnica pública, com frequência é carente e necessita de medidas de incremento de produtividade (ESALQ, 2018). Esta consideração reforça a importância que a ATER pública assume para a agricultura familiar no estado de Goiás.

Figura 11 - Distribuição espacial da pecuária de corte e de leite na agricultura familiar (porcentagem de estabelecimentos da agricultura familiar)



Fonte: ESALQ, 2018, p. 3, estimativa baseada nos Censos Agropecuários 2006 e 2017.

Já em termos de acesso ao crédito rural, o “Pronaf foi o maior financiador dos produtores rurais em Goiás com 28,3% dos que declararam possuir financiamento”, ao mesmo tempo em que 56,8% dos produtores tomaram empréstimos de fontes não-governamentais (Oliveira & Faria, p. 9, 2018). Segundo o entrevistado 28, no entanto, o número de contratos do Pronaf no estado tem diminuído, assim como o número de agricultores familiares com DAP. Para este entrevistado, os agricultores que deixam de acessar o Pronaf também tem deixado de solicitar a renovação da DAP, em função da burocracia do processo.

Ademais, Goiás é o quarto maior estado produtor de grãos do país e possui o terceiro maior rebanho bovino. O estado, no entanto, “não está entre os três mais produtivos em nenhum dos casos. Portanto, por trás da alta produção, existe uma grande área de cultivo e de criação” (Oliveira & Faria, p. 1, 2018), o que leva a se supor que os produtores mais dinâmicos do estado estejam entre aqueles que dispõem de grandes propriedades.

Os entrevistados 20 e 28 ressaltaram a grande diversidade que marca os agricultores familiares goianos. As regiões norte e nordeste do estado são as mais carentes e as regiões sudoeste e sul as mais dinâmicas. Nas palavras do entrevistado 28:

“ela é bem diversa aqui, tanto regionalmente, quanto perfil socioeconômico e territorial. Os que são mais visíveis, que a gente pode dizer assim: aquele agricultor que geralmente acessa mais o crédito, o Pronaf (...) [mas também] existem algumas regiões em que os agricultores são menos visíveis”.

Assim, Goiás é um estado de agropecuária pujante, com proprietários de grande porte com alto peso econômico, mas que também possui uma agricultura familiar relevante, marcadamente heterogênea e que, por isso, demanda diversos tipos de ação por parte do setor público.

Destaca-se, por exemplo, a situação dos assentamentos da reforma agrária em Goiás. Segundo os entrevistados 9, 22 e 23, as principais dificuldades enfrentadas pelos agricultores assentados no estado são falta de assistência técnica e de escolas rurais, insuficiência no saneamento básico e no acesso à água tratada, além de inadequadas condições de moradia e de infraestrutura (estradas vicinais, pontes, etc.).

Ademais, ressalta-se as ações de apoio ao cooperativismo e ao associativismo. Segundo o entrevistado 11, a cultura de associativismo no estado ainda é muito fraca e são poucas as cooperativas e associações realmente fortes. Os entrevistados 10 e 28, no entanto, destacaram que o PAA e o PNAE conseguiram apoiar de forma relevante diversas cooperativas de agricultores familiares no estado. Por isso, esses entrevistados enxergam com preocupação o possível impacto negativo da redução do orçamento do PAA no cooperativismo do estado.

Outro tema de preocupação é a questão ambiental. Exemplos envolvendo a agricultura no estado dizem respeito ao uso inadequado de água para irrigação, comprometendo nascentes de rios, e a ocupações irregulares de reserva legal e de áreas de proteção permanente, dentre outros. A existência de uma ATER forte e com capilaridade poderia auxiliar na resolução e no controle desses problemas, por meio da difusão de técnicas sustentáveis. A ATER isolada do crédito, no entanto, não seria capaz de resolver o problema: segundo levantamento da Emater-GO¹¹³ com 481 propriedades, 99 declararam que não faziam uso de práticas sustentáveis. Os motivos apresentados foram: 89 por questões financeiras; 33 por questões tecnológicas; 30 por falta de interesse e apenas 26 por falta de informação.

Para dificultar, a ATER pública no estado possui baixíssima capilaridade. Segundo Oliveira e Faria (2018), conforme os dados do Censo de 2017, 33.380 agricultores declararam ter recebido assistência técnica em Goiás, representando 21,9% do total de estabelecimentos, percentual pouco maior que o nacional, de 19,9%. No entanto, o governo teria fornecido ATER apenas para 5.513 estabelecimentos goianos, representando 15,1% do total de atendimentos. Os autores compararam esses dados com o cenário nacional, no qual a assistência técnica governamental alcançou 36,7% dos atendimentos e com o cenário de Goiás no censo anterior: “Em 2006, (...) 39.961 agricultores declararam ter recebido assistência técnica, sendo que 11.675 (29,2%) tinham sido prestadas pelo governo. Portanto, o total de assistências realizadas pelo governo caiu para menos da metade nesse intervalo de 11 anos” (Oliveira & Faria, 2018, p. 6). Os autores

¹¹³ Apresentação disponibilizada pela Emater: Rede de Inovação Rural – Análise Descritiva + Comparativo com dados do Censo Agro (junho de 2018).

apontam ainda que a distribuição espacial do serviço, seja público, seja privado, também é bastante variada: enquanto alguns municípios apresentam cobertura superior a 70% dos estabelecimentos, 55 apresentaram cobertura inferior a 10% (Oliveira & Faria, 2018).

A ATER privada no estado lidera a capacidade de oferta, por meio de 129 empresas em atuação, de acordo com a RAIS, seguida por cooperativas que prestam assistência técnica (Oliveira & Faria, 2018). A Emater, por sua vez, apesar de seu alcance limitado, está em regiões em que a iniciativa privada não tem interesse de atuar, possuindo, assim, um papel “complementar ao mercado” e “mitigador das desigualdades” (Oliveira & Faria, 2018, p.7 e 9).

Dessa forma, considerando o papel fundamental da ATER pública para a política de agricultura familiar, destaca-se a situação atual da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater). A Emater, que hoje é uma autarquia em regime especial, tem sofrido diversas alterações em suas competências e em sua natureza jurídica, desde a sua criação. Tantas foram as alterações, que entende-se necessário construir uma linha do tempo, para que elas sejam compreendidas. Assim, segue linha do tempo simplificada da Emater:

- Em 1975 a Lei Estadual nº 7.969/1975 autoriza a criação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Goiás (Emater-GO);
- Em 1996, a antiga Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária (Emgopa) foi incorporada à Emater-GO, pelo Decreto nº 4.628/1996;
- Em 1999, a Lei nº 13.550 cria a Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário (Agenciarural), absorvendo as atividades da Emater-GO, colocada em liquidação;
- Em 2003, a Agenciarural é desmembrada pela Lei nº 14.645 e cria-se a Agência Goiana de Defesa Agropecuária (Agrodefesa);
- Em 2010, a Emater-GO é excluída do processo de liquidação e reativada (Lei nº 16.978);
- Em 2011, com a Lei nº 17.257, a Emater-GO é posta novamente em liquidação, e cria-se a Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater), uma autarquia estadual;
- Em 2016, a Lei nº 19.376 transformou a Emater em uma autarquia em regime especial, dando maior autonomia funcional, administrativa e orçamentária¹¹⁴.

¹¹⁴ A linha do tempo foi elaborada com base no documento “Conheça a Emater” (Emater, 2016), disponível em: www.emater.go.gov.br/wp-content/uploads/2017/.../Conheca_a_Emater_final_5.pdf, acesso em 10/12/2018.

Tantas alterações chamam a atenção quando se considera a importância do elemento estabilidade interna da rede para o seu bom funcionamento, de acordo com a literatura. Segundo documento da Emater: “tanto técnicos como pequenos produtores já estão cansados de tanta descontinuidade, onde a instituição a cada governo vem perdendo aos poucos a sua credibilidade pela paralisação de seus projetos” (Emater, 2018, p. 26).

Além da sede em Goiânia, a autarquia tem Unidades Locais em 213 municípios, que são coordenadas por 12 Unidades Regionais, além de 7 Campos ou Estações Experimentais de Pesquisa Agropecuária e um Centro de Treinamento. Quanto ao corpo técnico, a Emater dispõe de 341 extensionistas – 182 de nível superior e 159 de nível técnico –, 36 pesquisadores e 22 técnicos assistentes de pesquisa, além de 162 pessoas atuando na área administrativa. A Emater calcula que precisaria de cerca de 380 extensionistas, atuando em 246 municípios, de forma a garantir pelo menos “um técnico nos municípios que não tem Unidade e/ou nos que tem Unidade e não tem técnico” (Emater, 2018, p. 27). Também defende “o planejamento e a distribuição adequada dos recursos (humanos, financeiros e de infraestrutura), de modo que os esforços na prestação de ATER sistemática, frequente e continuada estejam concentrados nas regiões com maior número de agricultores familiares” (Emater, 2018, p. 25)¹¹⁵.

Os entrevistados 9, 10, 11, 19, 22, 23 e 28, no entanto, apontam para uma grande ausência da Emater no estado. Apesar de o documento oficial da Emater solicitar aumento de pessoal em quantidade suficiente apenas para manter um técnico por município, essa solução não parece ser suficiente diante do nível de dificuldade que a organização enfrenta atualmente. Nas palavras do entrevistado 20, “uma andorinha às vezes só no município, essa pessoa ele se mobiliza com o prefeito, com as pequenas associações, ele faz uma diferença imensa”. De fato, não se questiona a capacidade mobilizadora do extensionista, mas ainda assim, entende-se que tal estrutura seja fortemente insuficiente para prestar “ATER sistemática, frequente e continuada” (Emater, 2018, p. 25), que é aquela que, de fato, faz diferença na vida do agricultor.

Diante de suas limitações, a Emater tem buscado soluções tecnológicas que aumentem o seu nível de alcance, tais como aplicativos de celular com informações e orientações ao produtor. Ainda assim, a sua inovação mais importante, diante da restrição de recursos humanos, não foi tecnológica e sim metodológica, materializada na Rede de Inovação Rural (RIR).

¹¹⁵ Conforme documento Compromissos do Próximo Governador para este serviço e sítio da Emater: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZDE5ZmEzYjQtNDg5OC00M2EyLWlxNjItZTNiZWZzNTE4YjdkIiwidCI6IjgyZjdhYThtLTU4NTYtNGU0Zi1iZmE5LTU5YjA5ODNmYzZhMyJ9>, acesso em 09/02/2019.

A RIR busca prestar ATER de forma continuada e sistemática a um pequeno grupo de produtores organizados para formar uma “comunidade proativa” (Emater, 2016). Ao todo, estão sendo acompanhadas 481 famílias¹¹⁶ distribuídas em 39 municípios. A ideia é formar pequenos grupos de produtores, com interesses correlatos e que possam se organizar coletivamente de forma a facilitar o seu desenvolvimento. Trata-se de um “assessoramento efetivo à comunidade de forma a torná-la proativa no seu processo de construção e crescimento”. Assim, a Emater busca passar de um “atendimento individual e por demandas” para um “atendimento programado, continuado, coletivo, personalizado, oportuno e em rede”¹¹⁷. A ideia é que os produtores rurais sejam apoiados de forma eficaz até poderem se tornar independentes da ATER pública, e passarem a contratar o seu próprio assessoramento técnico. A RIR também envolve a ativação de parceiros privados locais que possam contribuir com o fortalecimento das comunidades de produtores.

A iniciativa é extremamente interessante e potencialmente mais eficaz do que atendimentos esporádicos de ATER a produtores individuais. Seu maior problema é de fato o seu alcance: a Emater consegue oferecer este serviço qualificado a apenas 481 famílias. Considerando que no estado existem cerca de 90 mil agricultores familiares, um longo caminho ainda está pela frente.

Outra organização do governo do estado que merece destaque é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agropecuário (CONDRA), criado pela Lei nº 19.574/2016, como resultado da fusão do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) com os Conselhos de Saúde Animal e de Inspeção e Defesa Agropecuária e o de Agrotóxico.

O CEDRS havia sido instituído pelo Decreto nº 5.540/2002, no âmbito da Secretaria de Agricultura e, desde então, tinha atuação importante no estado. No entanto, como a Lei nº 19.574/2016 ainda não foi regulamentada, o Conselho deixou de se reunir e de exercer o seu papel de direcionar as ações de desenvolvimento rural no estado de Goiás¹¹⁸.

¹¹⁶ A média de produção das 481 famílias é de R\$97.221,93 (valor bruto da produção dos últimos 12 meses), sendo que 302 possuem valor bruto de produção dos últimos 12 meses (VBP) abaixo de R\$ 60.000; 111 com VBP entre R\$ 60.001,00 e R\$ 120.000,00; 32 entre 120.001,00 e 180.000,00 e 36 acima de R\$ 180.000,00 (conforme apresentação da Emater Rede de Inovação Rural – Análise Descritiva + Comparativo com dados do Censo Agro).

¹¹⁷ Conforme apresentação disponibilizada pela Emater sobre a Rede de Inovação Rural (RIR).

¹¹⁸ A última composição vigente do CEDRS foi dada pela Portaria nº 109/2010-GAB da Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e contava com 20 representantes a saber: Secretaria de Agricultura do estado; Delegacia do MAPA no estado; Superintendência Regional do Incra em Goiás; Superintendência Regional do Incra no DF e Entorno; Agência Goiana de Desenvolvimento Regional (AGDR); Federação de Agricultura do Estado de Goiás (FAEG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Goiás (FATEG); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do DF; Organização das Cooperativas do Estado de Goiás; Gerência de Fortalecimento da Agricultura Familiar da Secretaria de Agricultura; Associação Goiana dos Municípios; Conselho Regional de

Os entrevistados 9, 11, 19, 21, 22, 23 e 28 apontaram a perda que representou a desativação do Conselho, que apesar de atualmente contar com um Secretário Executivo nomeado, não convoca reuniões desde 2016. Os entrevistados 19, 21, 23 e 28 apontam a falta de vontade política do estado em reativar o espaço deliberativo e a falta de organização das representações da agricultura familiar em pressionar para que o espaço seja retomado.

Conforme os entrevistados 19 e 28, ao final de 2017, houve uma discussão com vistas a recompor o Conselho, mas o debate não foi adiante. Para esses entrevistados, a paralisação decorre principalmente do fato de o CEDRS não ter sido, de fato, uma estrutura de governança utilizada para definir diretrizes e prioridades de desenvolvimento agrário e sim estar voltado basicamente a duas funções: 1) a escolha de projetos de infraestrutura a serem beneficiados pelo Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf); e 2) a análise de adequação dos processos de contratação do crédito fundiário, ambos programas do Governo Federal. No entanto, como esses programas não estavam sendo executados no estado, o CEDRS teria perdido sua relevância e deixado de atuar. Da mesma forma, os entrevistados 9 e 22 apontaram que a maioria dos municípios de Goiás não dispõem de conselho municipal.

Tudo isto posto, passa-se à análise das relações federativas da rede da política de agricultura familiar do estado de Goiás com a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

As principais relações entre órgãos estaduais e federais apontadas nos documentos pesquisados e nas entrevistas realizadas foram: da Emater com Anater (para ATER); com Embrapa (para pesquisa) e com o MAPA (em relação ao tema das indicações geográficas); da Universidade Federal de Goiás (UFG) com o Incra (na questão das comunidades quilombolas) e com o FNDE (para o desenvolvimento de cursos sobre compras da agricultura familiar para o PNAE); da Secretaria de Educação, Cultura e Esporte do estado com o FNDE e com a Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário/SEAD (em relação a compras da agricultura familiar no PNAE); da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SED) com o MAPA (apoio ao cooperativismo e associativismo) e com a SEAD (principalmente no âmbito do PNCF); da Agrodefesa com o MAPA e da Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos com o Ibama (sobre licenciamento ambiental) e com a SUDECO (em projetos de irrigação).

Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); Superintendência Estadual do Banco do Brasil em Goiás; UFG; Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV); Federação do Comércio do Estado de Goiás; Federação das Indústrias do Estado de Goiás; um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário e Centrais de Associações de Pequenos Produtores Rurais.

Quanto ao grau de rotatividade dos interlocutores do estado no nível federal, os entrevistados apontaram que os interlocutores não mudam com grande frequência – com exceção das mudanças ocorridas na época da extinção do MDA. Assim, em regra, a rotatividade existente não compromete a execução dos trabalhos.

Os principais instrumentos de integração utilizados na relação foram: realização de eventos de capacitação para gestores locais; fornecimento de material orientativo para a elaboração de planos estaduais; realizações de reuniões envolvendo a ASBRAER na gestão da política de ATER; celebração de convênios e outros instrumentos de parceria; credenciamento de entidades privadas para a prestação de serviços públicos e contratação dessas entidades por meio de chamadas públicas. Outro mecanismo de integração federativo importante foi a abordagem territorial, que envolvia atores dos diversos níveis federativos na definição de diretrizes de políticas públicas. Esta abordagem, no entanto, não tem sido mais empregada de forma ampla, desde 2016.

Assim, diante desse panorama geral, e tendo como base as entrevistas realizadas conforme Apêndices 4 e 5 e a análise dos documentos listados no Apêndice 8, foram elaboradas representações esquemáticas da rede da política de agricultura familiar do Estado de Goiás, incluindo as principais relações dessa rede com órgãos do Governo Federal.

Assim como na análise apresentada na seção 5.6 sobre a rede nacional, as representações esquemáticas da rede de Goiás, bem como as estatísticas que as suportam, foram baseadas nas atribuições legais definidas para os programas, confrontadas com documentos e com as declarações dos atores por meio de entrevistas. Assim, caso houvesse evidências de que um dado ator estivesse presente na operacionalização de um programa – mesmo que em nível aquém do desejável – a sua participação foi considerada pela análise. Dessa forma reconhece-se uma limitação, pois esta pesquisa considerou que não dispunha de evidências suficientes para conseguir fazer refletir no desenho da rede o nível de atuação real de cada um dos atores envolvidos, mostrando quem é mais ou menos atuante na prática. Entendeu-se que a tentativa de fazer essa atribuição de intensidades ou pesos para a atuação dos atores se daria de forma excessivamente subjetiva, não agregando valor real às conclusões aqui apresentadas.

Dessa forma, com apoio do software *Gephi* elaborou-se as figuras que se seguem, que representam, na Figura 12, os programas e os principais atores que participam da operacionalização desses programas; na Figura 13 as relações entre atores com base nos diversos programas em que possuem atuação em comum e na Figura 14, as relações entre os programas, com base nos atores em comum que esses programas possuem. As diferentes cores

nas figuras representam a formação de conglomerados, ou seja, grupos relativamente homogêneos internamente e diferentes dos demais. As estatísticas completas referentes às três formas de visualização da rede da política de agricultura familiar do estado de Goiás são apresentadas no Anexo 3.

Figura 12 - Representação da Rede da Política de Agricultura Familiar do Estado de Goiás (atores e programas)

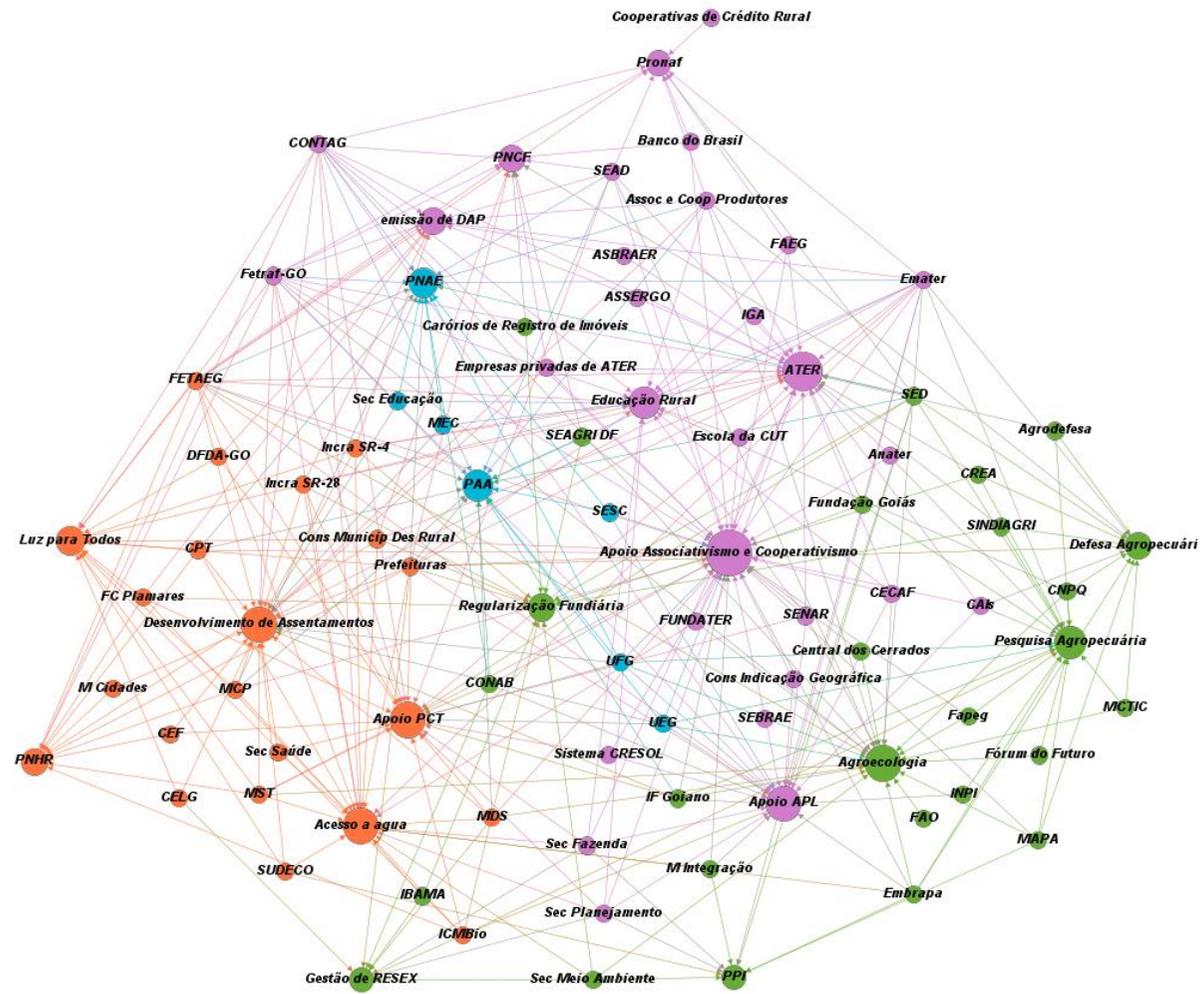
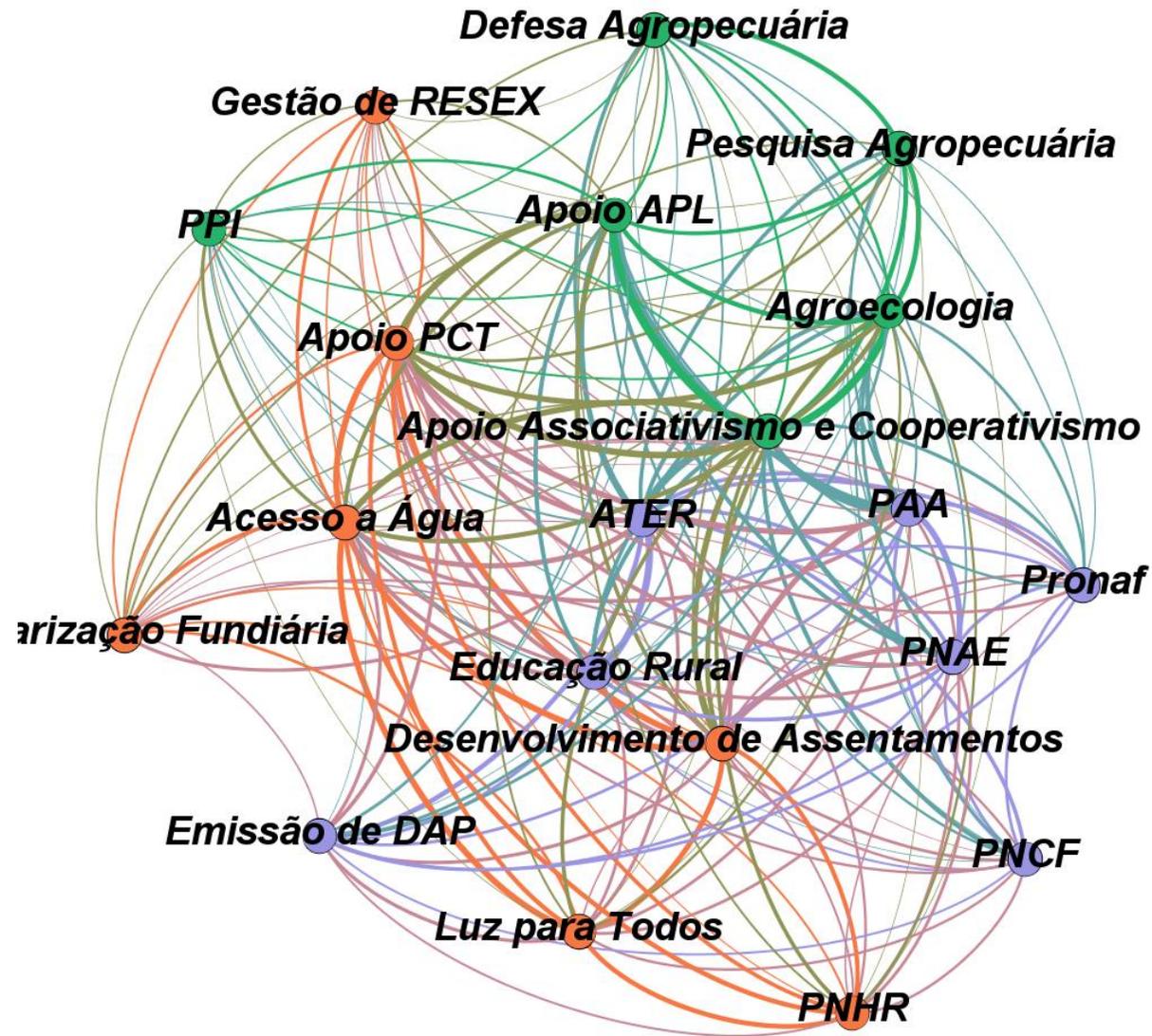


Figura 14 - Representação da Rede de Programas da Política de Agricultura Familiar do estado de Goiás



A coordenação federativa na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar e a rede da política de agricultura familiar do estado de Goiás possuem um aspecto facilitador que é a proximidade física entre Brasília e Goiânia, que permite que os gestores nos dois níveis se encontrem com relativa facilidade, conforme os entrevistados 8 e 11. No entanto, ela encontra dificuldades tanto no que diz respeito ao nível de abertura da União à participação dos estados durante o processo de formulação de políticas públicas, quanto no que diz respeito a fragilidades estruturais do estado de Goiás em executar as possíveis parcerias.

Os entrevistados 1, 7, 16, 21 e 23 – tanto do nível estadual quanto do nível federal – apontaram os problemas decorrentes do fato de os estados e municípios participarem pouco dos processos de formulação de políticas públicas federais. Os entrevistados afirmaram que as diretrizes e prioridades são definidas sem o devido diálogo com os entes federativos, de modo que a política que chega nem sempre está alinhada às prioridades locais e muitas vezes está distante das reais necessidades dos beneficiários.

O entrevistado 1 afirmou que a ligação federativa tinha que ser mais forte e mais institucionalizada. Ele entende como um desafio do Governo Federal desenvolver mecanismos que lhe permitam conhecer e abarcar as contribuições de atores locais durante os processos de formulação de políticas públicas. Nas suas palavras: “como a gente pode operacionalmente fazer reuniões envolvendo entidades públicas, igual os comitês e as câmaras, mas envolvendo membros do governo estadual e até de municípios, se for o caso, para a coisa fluir melhor, para ter uma gestão mais próxima”.

Do outro lado, estão as fragilidades estruturais do estado de Goiás que dificultam a consolidação das parcerias. Duas dessas fragilidades já foram citadas na presente seção: a inexistência de um conselho estadual de desenvolvimento rural e a baixa capacidade operacional da Emater.

Quanto à essa questão da Emater, os entrevistados 20 e 21 afirmaram que não têm condições de assumir parcerias maiores com a Anater, porque a infraestrutura necessária para tanto não existe. Segundo o entrevistado 21:

“Nós somos, talvez, uma das instituições que menos recursos nos últimos anos tem pego do Governo Federal. Principalmente devido a baixa quantidade de pessoas que a gente tem (...) só recomendamos se houver possibilidades de logística de materiais e de recursos humanos para a aplicação na sua totalidade sem prejuízos (...) não estávamos e não estamos preparados pra pegar mais recurso porque nós não temos pessoal”

Sobre o tema, o documento da Emater encaminhado ao novo governandor de Goiás aponta:

“Para que esses recursos sejam acessados e aplicados, é preciso empenho do próximo governador em estabelecer parcerias com Governo Federal. Precisa-se criar e apresentar projetos viáveis, qualificar equipes para aplicação destes recursos e, também, assumir as contrapartidas necessárias e reais para a alavancagem destes serviços” (Emater, 2018, p. 8).

Este não é um problema enfrentado apenas pela Emater de Goiás. Segundo o entrevistado 5, a Anater firmou parceria com 21 estados e ainda não firmou com todos porque “em um dado momento talvez a instituição pública não tinha condições de estar firmando a parceria”. Por isso, os entrevistados 7, 8, 20 e 27 questionaram se o modelo de repasse de recursos via Anater por meio de projetos de trabalho a serem executados pelas instituições estaduais é o modelo mais adequado, considerando a desestruturação em que se encontram diversas organizações estaduais no país. Para esses entrevistados, o Governo Federal deveria encaminhar recursos para serem geridos pelas organizações estaduais conforme sua necessidade, de modo a permitir sua estruturação para oferecer um serviço público sistêmico e de amplo alcance. Oferecer a contratação de um serviço específico, tal como está sendo feito, não favorece esse processo de estruturação e limita as entidades estaduais a acessarem apenas aquilo que a sua estruturação atual lhes permite executar. Segundo um conselheiro em reunião do CONDRAF¹¹⁹: “nós temos um gargalo (...): são as entidades estaduais. Se elas não estiverem em condições de dar a resposta às demandas que surgirão a partir da criação da Anater, infelizmente as dificuldades serão muito grandes”. Assim, esse é um tema que carece de maiores reflexões, de modo a que se identifique a melhor maneira de o Governo Federal fomentar a ATER pública no país.

Ademais dessas situações, o estado de Goiás tem enfrentado dificuldades na gestão do programa de crédito fundiário. A parceria com o Governo Federal ficou suspensa por 5 anos por falta de contrato, por “falta de ação do estado” conforme um dos entrevistados. Com a retomada da parceria, contudo, as dificuldades continuaram: durante o período desta pesquisa, o estado atrasou o pagamento das diárias dos técnicos que faziam vistorias nas fazendas a serem utilizadas no programa, de modo que as atividades ficaram temporariamente paralisadas, de acordo com os entrevistados 9 e 28.

Outro exemplo de dificuldade enfrentada pelo estado de Goiás foi apontado pelo Espelho de Monitoramento do PPA – Programa 2077 – Agropecuária Sustentável, ao tratar do Projeto Público de Irrigação de Luís Alves do Araguaia, que se encontra parcialmente executado, porém cujas obras estão paralisadas desde 2009, pela dificuldade do estado em cumprir com suas

¹¹⁹ 57ª Reunião Ordinária do CONDRAF, em 19/02/2014 - Transcrição *ipsis verbis*.

atribuições previstas no termo de compromisso do projeto. Segundo o documento, a SUDECO ainda articula com o estado para avaliar a possibilidade de retomar a execução da obra.

Diante de situações como estas, os entrevistados 8 e 28 apontaram que lacunas na prestação de serviços são frequentes na política de agricultura familiar no estado. Segundo os entrevistados 8 e 22, as principais lacunas são observadas no serviço de ATER e na realização de investimentos voltados à infraestrutura na área rural. Segundo Arretche (2004, p. 20), se é verdade que os processos de descentralização de políticas públicas no Brasil viabilizaram algum nível de adaptação das políticas às realidades locais, também é verdade que seus principais efeitos foram a “superposição e a dispersão das ações”.

Apesar das dificuldades, os entrevistados apontaram alguns casos em que a participação na tomada de decisão foi adequada: por exemplo, a definição do plano de trabalho entre Anater e Emater foi apontada pelos gestores estaduais como bastante participativa (entrevistas 8 e 21). Diante disso, o objeto pactuado abarcou atividades e metodologias que a Emater já executava.

Além disso, observou-se um nível adequado de consenso entre os objetivos das políticas federal e do estado de Goiás, principalmente no que diz respeito à Lei Estadual nº 19.998/2018, que institui diretrizes para a política estadual de agricultura familiar, em relação à correspondente Lei Federal nº 11.326/2006; e também no que diz respeito à metodologia utilizada pela Emater em relação à PNATER, cristalizada na Lei Federal nº 12.188/2010. Todos esses instrumentos apresentam conceitos equivalentes e se baseiam nas mesmas diretrizes, tais como, a participação ativa do produtor nos processos de assistência técnica; a busca pela eliminação das desigualdades sociais, de raça e de gênero; o uso sustentável dos recursos; a agroecologia; a segurança alimentar e o apoio ao associativismo e cooperativismo. Porém, em relação ao nível de consenso sobre a definição de prioridades, o entrevistado 28 afirmou que “hoje em dia que são coincidentes em terno de negligência na priorização. Está uma letargia muito grande”.

Por fim, em relação à gestão da comunicação e ao gerenciamento de possíveis conflitos, observou-se a existência de possibilidades de melhoria principalmente no que diz respeito ao relacionamento dos governos federal e estadual com as organizações que representam a agricultura familiar. Os entrevistados 9 e 22 disseram que, para eles, o mais importante seria poder dialogar mais com o governo – tanto federal quanto estadual – e expôr suas necessidades e dificuldades. Segundo o entrevistado 9, esse distanciamento resulta em muita desconfiança em relação ao governo, faz com que o agricultor se sinta desvalorizado diante da falta de acesso a políticas públicas básicas e leva a posições de enfrentamento, como as constantes ocupações de prédios do Incra por trabalhadores assentados. Segundo o entrevistado 23, “a demanda

continua, ela está premida pela fome”. Diante disso espera-se que as diversas esferas de governo possam trabalhar em conjunto de forma a alinhar e repensar suas ações e assim organizar o “punhado de fatores que ajuda essas políticas chegar até as famílias que estão lá na ponta”, nas palavras do entrevistado 9.

Por fim, com o objetivo de retomar os principais pontos desta seção, apresenta-se o quadro 21:

Quadro 21 - Quadro-resumo - Sistema Federalista

Agropecuária em Goiás	
<p>152 mil estabelecimentos rurais, 535.052 pessoas ocupadas no meio rural; Cerca de 90 mil estabelecimentos familiares – só 22 mil declaram possuir DAP no Censo de 2017; Principais produtos da agricultura familiar: leite, carne bovina, soja, milho, arroz, feijão e mandioca; ATER pública foi prestada a apenas 5.513 estabelecimentos goianos, conforme dados declarados pelos produtores ao Censo de 2017 do IBGE (Oliveira & Faria, 2018).</p> <p><i>Goiás é um estado de agropecuária pujante, com proprietários de grande porte com alto peso econômico, mas que também possui uma agricultura familiar relevante, marcadamente heterogênea e que, por isso, demanda diversos tipos de ação por parte do setor público.</i></p>	
Dificuldades da Relação Federativa	
<i>Motivadas pela União</i>	<i>Motivadas pelo Estado de Goiás</i>
<p>Restrição de recursos federais para convênios e programas no estado; Baixa estruturação das representações de órgãos federais no estado; Baixa participação de estados e municípios nos processos de formulação de políticas públicas.</p>	<p>Baixo investimento de recursos estaduais nas ações voltadas a agricultura familiar, com destaque para ATER e infraestrutura rural; Paralisação do CONDRA: falta de força política do Conselho e das representações da agricultura familiar; Desestruturação da Emater: <ul style="list-style-type: none"> • baixa capilaridade; • incapacidade de assumir maiores parcerias com o Governo Federal. </p>

Fonte: elaboração própria.

5.14 Componente de Contexto – Presidencialismo de Coalizão

Conforme já introduzido na seção 2.3, o presidencialismo de coalizão é um modo de governar no qual os diferentes partidos se alinham com os objetivos de conquistar o poder e de garantir a governabilidade. No Brasil, a formação de coalizões é orientada tanto pelo eixo partidário, quanto pelo eixo estadual (Abranches, 1988).

A literatura aponta que esse modo de governar exerce impactos importantes na execução de políticas públicas que demandam a ação coordenada de atores diversos. E isso ocorre por que a maior ou menor tendência à cooperação estaria associada às vinculações partidárias dos ministros, governadores e prefeitos de grandes cidades, criando uma “verdadeira geografia do favorecimento” que nem sempre se mostra coerente com os objetivos da política em questão (Rocha Neto & Borges, 2016, p. 452; Bittencourt, 2012; Nicoletti, 2014). Assim, o presidencialismo de coalizão brasileiro promoveria “fragmentação e competição entre agências governamentais que deveriam atuar de forma integrada”, o que faz com que a “transversalidade, [tenha] escassa efetividade prática no Brasil” (Rocha Neto & Borges, 2016, p. 440 e 471).

Diante disso, buscou-se analisar de que forma o presidencialismo de coalizão tem influenciado na capacidade da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar em se articular para atingir seus objetivos. Para tanto, foram formuladas as seguintes hipóteses:

H1: Quando o partido do Ministro de um dado ministério for o mesmo partido do Presidente da República, a capacidade de execução de gastos desse ministério será maior.

H2: Quando o partido do Ministro de um dado ministério for o mesmo partido do Ministro do MDA ou do Secretário Especial da SEAD, a probabilidade de que ele execute ações voltadas à agricultura familiar é maior.

H3: Quanto a gastos federais de execução descentralizada, o Ministro de um dado ministério irá executar mais recursos no estado da federação no qual ele possui atuação política do que em outros estados da federação.

H4: Quanto a gastos federais de execução descentralizada, quando o partido do Ministro de um dado ministério for o mesmo partido do Governador do estado da federação no qual ele possui atuação política, ele irá executar mais recursos em seu próprio estado do que quando o seu partido for diferente do partido do Governador em exercício no seu estado.

Com o objetivo de testar as referidas hipóteses, foram levantadas as ações orçamentárias voltadas à agricultura familiar no Governo Federal para identificar: 1) o nível de gasto dessas ações ao longo do tempo e 2) a localização de gastos descentralizados dessas ações nos diferentes estados da federação. Foi também identificado o perfil partidário dos ministros e equivalentes dos órgãos envolvidos na execução das ações orçamentárias selecionadas, com base no levantamento feito por Palotti e Cavalcante (2018), atualizado por consultas aos sítios oficiais dos respectivos órgãos.

Para identificar quais são as ações orçamentárias voltadas à agricultura familiar no Governo Federal, iniciou-se por uma pesquisa no Plano Plurianual vigente (PPA 2016-2019) para identificar quais programas temáticos conteriam as ações voltadas a esse público. Com base nessa análise, foram identificados os seguintes programas: Programas 2077 – Agropecuária Sustentável; 2028 – Defesa Agropecuária; 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial; 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária; 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária; 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional e 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar. Selecionados esses sete programas temáticos, foram identificadas por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), via sistema Tesouro Gerencial, todas as ações desses programas que haviam sido executadas desde o ano de 2009 até 2018. Este recorte temporal buscou retratar o período de 10 anos que se encerrava no momento da execução da presente pesquisa, de forma a obter um panorama de comparação suficientemente amplo para analisar a evolução longitudinal do gasto nessas ações.

Com base na lista completa de ações dos referidos programas, foi feita uma análise tanto da descrição do objetivo de cada uma dessas ações quanto de informações sobre o acompanhamento da execução dessas ações. Essas informações foram obtidas por meio de consultas aos Espelhos de Monitoramento dos referidos programas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Com esse conjunto de informações, foi possível identificar uma lista de 54 ações orçamentárias que tinham como público alvo direto a agricultura familiar ou que, com base na sua descrição e nas suas informações de monitoramento, pôde-se identificar que produziam resultados importantes para a agricultura familiar – mesmo que não exclusivamente para ela. A lista com as 54 ações, distribuídas em 7 órgãos – a saber: MAPA, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, MDA/SEAD, MDS, MMA e Incra – consta do Apêndice 9.

Das 54 ações, 3 receberam dotação orçamentária em pelo menos um exercício, mas não empenharam nenhum valor no período de 2009 a 2018, sendo excluídas da análise. Desse modo, a lista final contou com 51 ações orçamentárias distribuídas nos 7 órgãos acima descritos.

Assim, para cada uma dessas ações, foi levantado o nível de empenho executado ano a ano. Buscou-se trabalhar com o nível de empenho porque o empenho é a fase de execução da despesa pública que é reconhecida pela lei como sendo a responsável pelo reconhecimento da execução da despesa (art. 35,II, Lei nº 4.320/1964). Deste modo, em ocorrendo o empenho, a despesa já é reconhecida pela contabilidade pública, independentemente da realização do pagamento.

Quanto à localização do gasto nas diversas unidades da federação brasileira, no entanto, cabe destacar que não foi possível utilizar os valores empenhados, por que a informação oferecida pelo Tesouro Gerencial que permite discriminar a localização do gasto nas diferentes unidades da federação diz respeito à Unidade da Federação (UF) do favorecido da Ordem Bancária responsável pelo pagamento da despesa correlata¹²⁰. Assim, para levantar a localização do gasto nas diversas UFs, utilizou-se a informação relativa aos valores efetivamente pagos nas 51 ações.

Cabe destacar que a consulta realizada tem como limitação o fato de localizar os gastos da gestão nacional dos programas como tendo ocorrido no Distrito Federal, de modo que gastos apontados no DF foram desconsiderados, pela impossibilidade de se diferenciar gastos nacionais de gastos efetivamente descentralizados para esta unidade da federação, por meio da consulta realizada. Outra limitação é que ações que são executadas por meio de bancos – como por exemplo, o Pronaf – irão apresentar como resultado da consulta a UF do banco que está recebendo o pagamento, e não a real localização dos projetos que serão financiados por meio desses créditos. Deste modo, das 51 ações, pelos motivos acima descritos, 6 não apresentaram a localização adequada do gasto por meio da consulta realizada e também foram excluídas da análise. Restaram assim 45 ações nos 7 órgãos acima citados com informações quanto à unidade da federação na qual foi realizada o pagamento da despesa¹²¹.

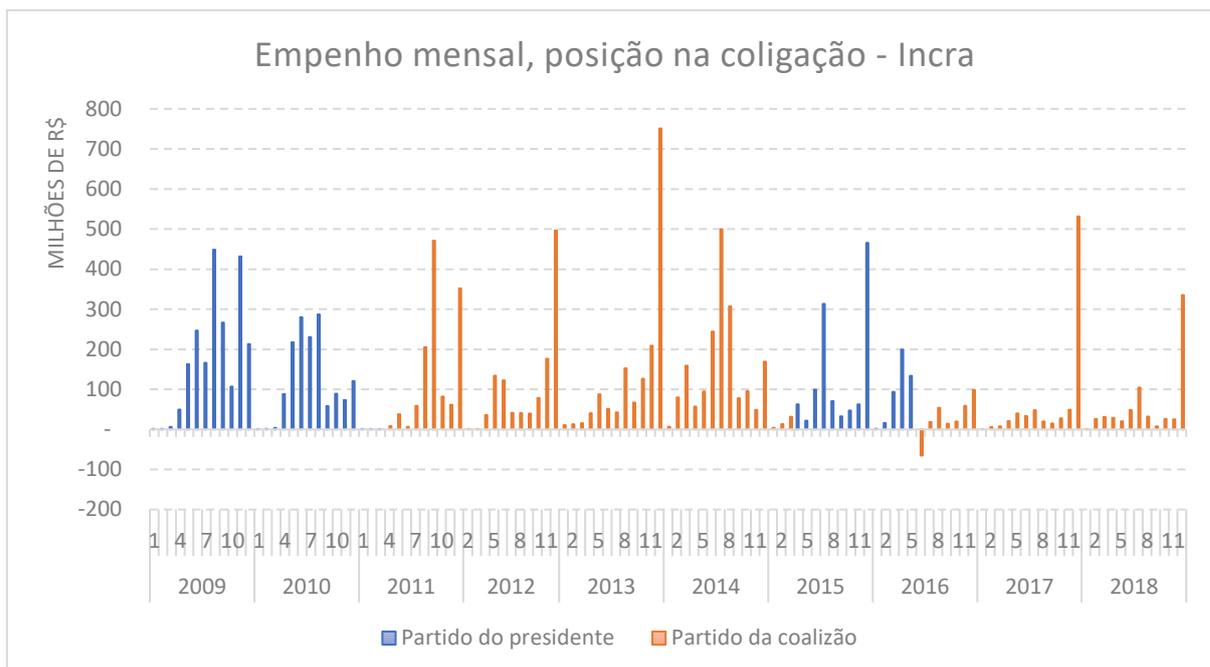
Após a realização de todas as consultas e a consolidação do gasto das ações nos respectivos órgãos e ministérios, buscou-se testar as hipóteses de 1 a 4.

No entanto, após a coleta de dados, percebeu-se que, para os casos das hipóteses 1 e 2, as variações que poderiam ser comparadas, a partir dos dados obtidos, coincidiam com períodos de outras mudanças muito relevantes, tais como: o período pré e pós-eleitoral de 2014 e a mudança de governo Dilma-Temer. Diante disso, considerou-se que esses fatores externos poderiam afetar a comparabilidade entre os períodos identificados, de modo que se optou por abandonar os testes estatísticos das referidas hipóteses. Os gráficos a seguir exemplificam os casos identificados, cuja comparabilidade se considerou prejudicada.

¹²⁰ Conforme curso de Tesouro Gerencial do Tribunal de Contas da União, ministrado em janeiro de 2018.

¹²¹ As ações excluídas foram: 0061 – Concessão de Crédito para aquisição de imóveis rurais e investimentos básicos (Fundo de Terras); 0359 – Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420/2002); 0A81 – Financiamento para a Agricultura Familiar (Pronaf – Lei nº 10.186/2001); 20SY – Apoio à estruturação das entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural; 20ZY – Desenvolvimento sustentável das regiões produtoras de cacau e 6087 – Projetos de desenvolvimento rural sustentável de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Figura 15 - Exemplo de tentativa de estabelecer comparações para testar a Hipótese 1



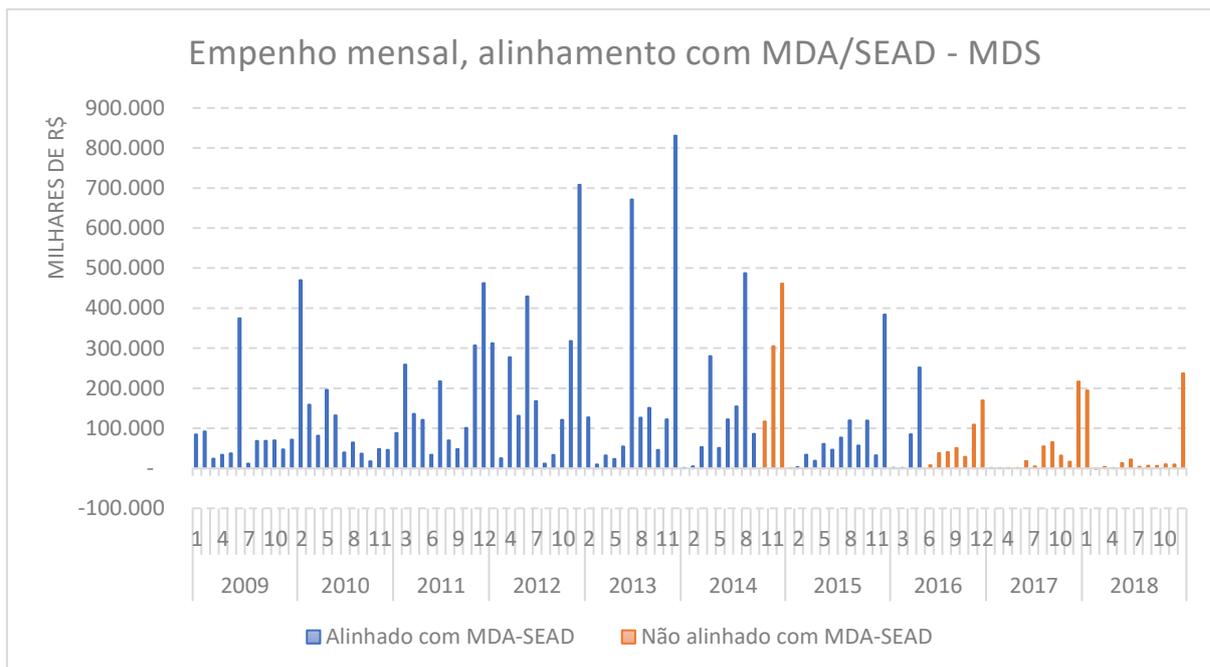
Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Como se observa acima, as variações ocorridas na posição do partido do Presidente do Inbra em relação à coligação presidencial coincidem com outras mudanças relevantes: mudança Lula-Dilma (início de 2011), período pré e pós-eleitoral (2014/2015) e mudança Dilma-Temer (abril de 2016). Assim, considerou-se que esses fatores poderiam explicar mais sobre as eventuais mudanças no nível de gasto do que a própria posição do presidente Inbra dentro da coligação, de modo que quaisquer resultados obtidos não seriam confiáveis.

Quanto à hipótese 2, situação semelhante foi observada, como se percebe do exemplo apresentado à Figura 16, na qual as alterações de alinhamento partidário do ministro do MDS em relação ao MDA/SEAD coincidem com o período pré e pós-eleitoral (2014/2015) e com a mudança Dilma-Temer (abril de 2016).

Deste modo, apenas com os dados de que dispunha a presente pesquisa, considerou-se não ser possível testar estatisticamente as hipóteses 1 e 2. De toda forma, todos os gráficos elaborados com o intuito inicial de orientar os testes das hipóteses 1 e 2 constam do Apêndice 11.

Figura 16 - Exemplo de tentativa de estabelecer comparações para testar a Hipótese 2



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Passou-se então à hipótese 3 (ver Apêndice 12), que tem como objetivo verificar se um dado Ministro irá executar mais recursos no estado da federação no qual ele possui atuação política do que em outros estados da federação. Para esta hipótese, os dados desta pesquisa permitiram a definição de situações comparáveis, de modo que os testes de hipótese foram realizados.

Para os referidos testes, decidiu-se verificar o comportamento de cada Ministro individualmente, visto que a análise preliminar dos dados indicava grande diferença de comportamento entre os diversos ministros e ministérios. Optou-se então por selecionar para a realização dos testes apenas aqueles ministros ou equivalentes que tivessem permanecido no cargo por um período igual ou superior a 12 meses, de modo que sua atuação tivesse abarcado todos os períodos da dinâmica orçamentária anual, contemplando tanto os meses ao início de um exercício orçamentário quanto os meses do final do ano, nos quais os níveis de contingencimento do orçamento se reduzem, permitindo maiores níveis de empenho.

Ademais, a comparação inicialmente planejada foi entre o empenho médio mensal na UF do Ministro (considerando todo o período de atuação de cada Ministro) com o empenho médio mensal de todas as demais unidades da federação (no mesmo período). No entanto, como a análise preliminar dos dados mostrou que, com frequência, diversas UFs possuíam níveis de empenho muito baixos, a média das demais UFs ficava muito influenciada por esses valores pequenos, resultando em um número indesejavelmente reduzido. Assim, para evitar esse problema, desconsiderou-se, para o cálculo dessa média, os empenhos realizados nas UFs com

os menores empenhos até a mediana de UFs de cada série em análise. Assim, comparou-se o empenho médio mensal na UF do Ministro (considerando o período de atuação de cada Ministro) com o empenho médio mensal de todas as demais unidades da federação localizadas na parte superior da mediana de UFs (no mesmo período). Desse modo, buscou-se adotar uma posição conservadora e utilizar uma base de comparação sobreavaliada, de modo que quando o teste corroborar a hipótese 3, pode-se ter maior confiabilidade no resultado encontrado.

Assim, estabelecidas essas condições, foi testado o comportamento de 32 agentes, entre ministros ou equivalentes dos órgãos MAPA, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, MDA/SEAD, MDS, MMA e de presidentes do Incra do período de 2009 a 2018. Os testes estatísticos foram realizados com o apoio do *software* R, versão 3.4.4. Em termos gerais, os resultados obtidos estão consolidados na tabela a seguir:

Tabela 4 - Resultados obtidos nos testes da Hipótese 3

Ministros do Ministério da Integração Nacional			
<i>Ministro</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Fernando Bezerra	3.080.952,64	3.886.908,28	0,61
Franciso José	3.435.724,29	3.095.383,80	0,94
Gilberto Magalhães	7.985,95	159.127,41	0,92
Helder Barbalho	720.004,61	278.543,74	< 0,001***
Ministros do MAPA			
<i>Ministro</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Reinhold Stephanes	10.575,46	4.666,10	0,86
Wagner Gonçalves	8.515,69	11.815,74	0,04**
Jorge Alberto	2.208,03	5.994,37	0,46
Antônio Eustáquio	2.996,06	2.750,93	0,32
Kátia Abreu	666,91	6.571,90	0,94
Blairo Maggi	5.773,26	20.511,33	0,99
Ministros e Secretários do MDA/SEAD			
<i>Ministro/Secretário</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Guilherme Cassel	1.961.242,53	87.292,96	<0,001***
Afonso Bandeira Florence	209.297,68	326.037,66	0,304
Gilberto José Spier Vargas	857.737,27	206.172,09	0,089*
Patrus Ananias de Sousa	56949,49	236.894,67	0,976
José Ricardo Ramos Rosseno	618.768,55	278.200,25	0,931
Jefferson Coriteac	143.121,96	497.380,98	0,972
Ministros do MDS			
<i>Ministro</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>

Patrus Ananias de Sousa	3.713.668,10	1.675.249,11	0,078*
Tereza Helena Campello	4.038.710,31	5.183.245,02	0,975
Osmar Terra	557.443,19	420.874,05	0,646
Ministros do MMA			
<i>Ministro</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Izabela Mônica Vieira Teixeira	25.662,53	3.504,60	0,984
José Sarney Filho	91.717,27	2.036,96	0,165
Edson Gonçalves Duarte	0,00	14.990,87	-
Ministros do Ministério da Fazenda			
<i>Ministro</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Guido Mantega	16.130,80	927,31	0,999
Joaquim Vieira Ferreira Levy	387.310,70	1.431.630,92	0,999
Nelson Henrique Barbosa Filho	49.482.575,56	1.624.788,68	0,726
Henrique de Campos Meirelles	0,00	5.234.840,16	-
Eduardo Guardia	0,00	6.172.056,76	-
Presidentes do Incra			
<i>Presidente</i>	<i>Média - UF de Origem</i>	<i>Média - Demais UF's</i>	<i>P-valor</i>
Rolf Hackbart	117.452,99	2.607.899,35	0,999
Celso Lisboa de Lacerda	469.691,91	1.220.479,42	0,697
Carlos Mário Guedes de Guedes	1.308.688,60	719.987,63	0,182
Maria Lúcia de Oliveira Falcón	675.721,65	637.385,52	0,490
Leonardo Goes Silva	2.076.315,31	1.237.534,57	0,615

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

* $\alpha = 10\%$; Nível de Confiança = 90%

** $\alpha = 5\%$; Nível de Confiança = 95%

*** $\alpha = 1\%$; Nível de Confiança = 99%

Detalhando formalmente, o teste realizado foi:

$$\begin{cases} H_0 : m_1 = m_2 \\ H_1 : m_1 > m_2 \end{cases}$$

$m_1 =$ média mensal dos gastos no estado do Ministro

$m_2 =$ média mensal dos gastos nos demais estados acima da mediana de gastos

Quando $p - \text{valor} < \alpha$, pode-se afirmar que os dados obtidos suportam a rejeição da hipótese nula de indiferença entre as médias e que o resultado do teste teve nível de significância α . Na Tabela 4, * representa resultados significativos a um Nível de Confiança (NC) de 90%; ** resultados significativos a um NC de 95% e *** resultados significativos a um NC de 99%.

Observa-se, com base na última coluna da tabela 4, que apenas os dados obtidos para os casos dos Ministros Helder Barbalho (MI) e Guilherme Cassel (MDA) – com nível de confiança de 99% – e Patrus Ananias de Sousa (MDS) e Gilberto José Spier (Pepe) Vargas (MDA) – com nível de confiança de 90% – permitem afirmar que a hipótese nula H_0 pode ser rejeitada.

Quanto aos casos dos ministros Reinhold Stephanes (MAPA); Wagner Gonçalves (MAPA); José Ricardo Ramos Rosseno (SEAD) e Leonardo Goes Silva (Incrá), os resultados obtidos foram contra-intuitivos, em função das características do teste não paramétrico utilizado (teste de Wilcoxon-Mann-Whintey), que considera não apenas os valores absolutos das médias, mas também a sua distribuição ao longo dos meses analisados. Assim, mesmo nos casos em que a média de gastos no estado do Ministro é muito superior em termos absolutos à média dos demais estados, o teste realizado não corroborou a rejeição da hipótese nula H_0 .

Os demais casos não apresentam qualquer respaldo para a rejeição da hipótese nula H_0 .

Por fim, passou-se a análise da hipótese 4. Para tanto, foi realizada uma análise preliminar dos dados disponíveis por meio da construção de gráficos que apresentassem a variação da posição partidária do ministro de cada ministério em relação ao partido do Governador de sua respectiva UF, à época de seu mandato. Os gráficos construídos estão disponíveis no Apêndice 13.

A partir dos gráficos, buscou-se identificar unidades da federação que possuíssem, em relação a um mesmo ministério, as duas posições possíveis para a hipótese: execução de gasto na UF do ministro com mesmo partido do governador e execução de gasto na UF do ministro de partido diferente do governador da UF à época. Assim, seria necessário comparar variações no alinhamento partidário entre ministros e governadores considerando separadamente os diversos estados da federação, para que fosse possível obter comparabilidade entre os dados.

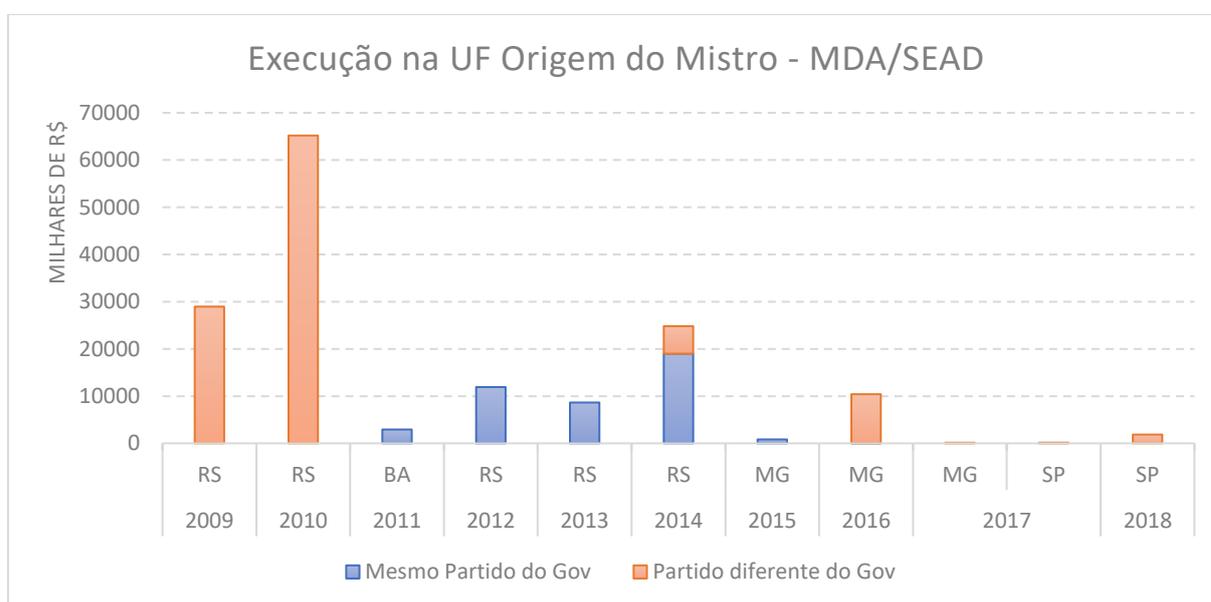
Com esses parâmetros, foram identificados 3 casos em que um mesmo estado da federação apresentava as duas situações de gasto: partido do ministro igual ao do governador e partido do ministro diferente do governador. Os três casos foram: Rio Grande do Sul com gastos do MDS e do MDA e Minas Gerais com gastos do MDA/SEAD.

Desses três casos, os gastos no RS pelo MDS e em MG pelo MDA foram desconsiderados pelo mesmo motivo que levou ao abandono dos testes hipóteses 1 e 2: os períodos comparáveis diziam respeito a períodos separados por importantes mudança de contexto: período pré e pós-eleitoral e saída de Dilma e entrada de Temer. Diante disso, optou-se por testar apenas se o alinhamento partidário teria influenciado no nível de gastos do MDA no Rio Grande do Sul. No entanto, pela simples análise preliminar dos dados, percebe-se que o nível de gastos

observado está em sentido oposto ao preconizado pela hipótese 4: ou seja, o gasto no RS foi maior no período de 2009 e 2010, apesar da inexistência de alinhamento partidário entre o então Ministro do MDA e o Governador do Estado.

Diante disso, conclui-se que o que parece explicar o grande nível de gastos no Rio Grande do Sul no período é, de fato, uma orientação ministerial nesse sentido, por parte do então Ministro do MDA, Guilherme Cassel. O gráfico que orientou a análise está disponível abaixo:

Figura 17 - Análise preliminar do nível de gasto na UF do Ministro - comparação do alinhamento partidário do Ministro e (MDA) do Governador da UF do Ministro



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Com tudo isso, entende-se que se obteve sucesso limitado na tentativa de verificar a influência do presidencialismo de coalizão na execução das ações voltadas à agricultura familiar, com os dados de que dispunha a presente pesquisa. Apenas foi possível observar que, no caso de alguns Ministros, houve de fato uma inclinação para um maior nível de gastos na Unidade da Federação na qual estes Ministros possuem base política, mas como foram apenas 4 ministros em um total de 32 analisados, este fato pode ser interpretado mais como decisões específicas de caráter individual do que motivado pelas premissas do presidencialismo de colizão.

Ademais, vale considerar o alerta feito pelo entrevistado 27, de que a potencial tendência desintegradora do presidencialismo de coalizão é muitas vezes utilizada como desculpa pelos órgãos centrais do governo para não se arrisarem no jogo político que necessariamente está implícito em ações de coordenação. Nas suas palavras, “a gente fica se lamentando e não parte pra correr o risco da coordenação (...) muita gente põe nas costas do presidencialismo de

coalização. O que eu acho que é meia verdade (...) porque esse poder de coordenação, ele é latente, ele é sempre possível”. Assim, as características do presidencialismo de coalizão gerariam a oportunidade de os gestores assumirem “um comportamento oportunista”, para manter o *status quo* da estrutura de poder dos órgãos centrais, já pactuada com os órgãos setoriais. Para o entrevistado “o presidencialismo de coalização é aqui-respeitado aqui pra não colocar em xeque a estrutura de poder interna aos ministérios (...)”. Sendo assim, e principalmente considerando-se a dificuldade de testar os seus reais impactos, entende-se pertinente considerar o alerta e adotar uma postura prudente quanto ao que pode e ao que não pode ser atribuído como consequência do “arqui-respeitado” presidencialismo de coalizão.

Com objetivo de recuperar o exposto, apresenta-se o quadro a seguir:

Quadro 22 - Quadro-resumo - Presidencialismo de Coalizão

Testes das Hipóteses 1 e 2
Situações que apresentavam variações passíveis de serem comparadas coincidiam com outras mudanças relevantes, por exemplo, período pré e pós-eleitoral (2014/2015) e mudança Dilma-Temer; Considerou-se que esses fatores poderiam explicar mais sobre as eventuais mudanças no nível de gastos do que a própria posição partidária dos Ministros, de modo que os testes foram abandonados.
Teste da Hipótese 3
Apenas os dados obtidos para 4 Ministros (em um total de 32) permitiram rejeitar a hipótese nula de que Ministros gastam valores equivalentes nas UF's de sua atuação política comparados às demais UF's.
Teste da Hipótese 4
Três casos passíveis de teste foram identificados: <ul style="list-style-type: none"> • 2 estavam sujeitos aos mesmos problemas que levaram ao abandono dos testes 1 e 2; • 1 apresentou dados na direção contrária ao preconizado pela Hipótese 4.
Conclusão: a grande quantidade de possíveis causas intervenientes no ambiente político e a dificuldade de se medir isoladamente os efeitos do presidencialismo de coalizão nos níveis de gastos governamentais demanda uma postura prudente em relação à análise de seus efeitos reais.

Fonte: elaboração própria.

5.15 Componente de Contexto – Estabilidade do Sistema

A agricultura é uma atividade que, por sua própria natureza, é fortemente influenciada pelo seu contexto: fatores climáticos, alterações nos padrões de consumo, mudanças tecnológicas e nas políticas públicas afetam diretamente na forma como a atividade é desenvolvida e na sua capacidade de geração de riqueza. Sendo assim, estudo do Senado Federal pontua que, no caso brasileiro, qualquer análise sobre o tema deve considerar de forma adequada o seu contexto, e

especificamente “o ambiente político e institucional e a heterogeneidade da estrutura agrária brasileira” (Senado Federal, 2014, p. 12).

Assim, cada região agrícola está sujeita a fatores tecnológicos e de logística específicos, moldados principalmente pelos Complexos Agroindustriais (CAIs) que se sobressaem naquela região (Romano, 2009). Ao mesmo tempo, a formação dos CAIs é influenciada pela estrutura fundiária existente, pelos sistemas produtivos que favorecem a consolidação de um dado produto agrícola ou pecuário principal (Navarro & Campos, 2013) e pelo ambiente político institucional prevalente à época de sua formação e consolidação (Romano, 2009).

Assim, segundo Caume (2009), a realidade do meio rural brasileiro decorre tanto de escolhas políticas quanto de mecanismos de mercado. E nesse mesmo sentido, Buainain et al. (2013, p. 111) destaca que “estruturas e processos econômicos não obedecem a um despersonalizado e espontâneo moto próprio. Requerem agentes sociais e instituições (...)”.

Diante disso, passa-se a uma breve análise do sistema no qual a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar se insere atualmente. Considerou-se, para tal análise, não apenas os aspectos políticos e macroeconômicos relevantes para a rede, mas também os aspectos relativos ao contexto da atividade agrícola, como um todo, e da agricultura familiar, especificamente.

Conforme a literatura, a estabilidade do sistema é condição necessária, porém não suficiente, para a efetividade das redes, pois ela só exerce seus efeitos positivos quando combinada com fatores internos à rede (Provan & Milward, 1995; Turrini et al., 2010; Raab et al., 2013).

O ambiente político institucional brasileiro passa por momentos tormentosos principalmente desde o ano de 2013, quando a Polícia Federal deflagrou a operação Lava-Jato que implicava nomes do alto escalão do governo e de empresas públicas em gigantescos esquemas de corrupção. Nesse cenário, veio a eleição de 2014, que reelegeu a presidente Dilma por uma pequena margem de votos, já demonstrando a uma grande divisão política na sociedade brasileira. No contexto pré-eleitoral de 2013-2014, os gastos públicos foram inflados de modo não conservador, o que resultou num déficit público importante, o qual, diante de sucessivas quedas na arrecadação, não foi revertido desde então.

Em finais de 2015, o movimento pelo *impeachment* da então presidente Dilma começou a se fortalecer, culminando em seu afastamento em maio de 2016 e em seu impedimento em agosto do mesmo ano. A troca de governo gerou forte instabilidade político-institucional impactando de forma relevante na execução das diversas políticas públicas.

Diante do déficit primário que se agravava, vieram uma série de tentativas de ajustes fiscais, das quais destaca-se a Emenda Constitucional 95/2016, promulgada já no governo Temer, que instituiu o Novo Regime Fiscal, ou o teto dos gastos públicos, que limitou a despesa ao valor do ano anterior, corrigido pelo IPCA, para o período de 20 anos, iniciado em 2017.

Novos escândalos de corrupção se sucederam, afetando também a estabilidade e a força do governo Temer que, a despeito disso, conseguiu concluir o seu mandato no ano de 2018, quando foi sucedido por Jair Bolsonaro, do PSL, em meio a mais um processo eleitoral conflituoso e que novamente retratou um eleitorado fortemente dividido.

Os entrevistados 4, 17 e 24 pontuaram a instabilidade que o processo do *impeachment* de Dilma trouxe aos programas voltados à agricultura familiar, principalmente em função da perda do *status* ministerial do então MDA, que tornou-se uma secretaria especial da Casa Civil, a SEAD. O momento político, acarretou inclusive na paralização do CONDRAF, interrompendo um período de fortalecimento e reestruturação do conselho. No entanto, conforme já foi apresentado na seção 5.5. sobre a estabilidade interna da rede, o MDA nunca havia de fato se consolidado enquanto um ministério chave, e nas palavras do entrevistado 20, “nenhum governo acaba nenhuma instituição. O que o governo faz é botar a pá de cal”, o que, no caso, parece ser corroborado pelo fato de a SEAD ter sido novamente reestruturada, tornando-se uma secretaria do Ministério da Agricultura, ao início do governo Bolsonaro.

A crise fiscal que se instalou desde 2015 levou ainda a importantes cortes orçamentários nas políticas governamentais, e – como será apresentado na seção a seguir, sobre munificência de recursos –, a agricultura familiar sofreu muito nesse processo. Os espelhos de monitoramento do PPA dos programas 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar e 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária, por exemplo, apontam diversas metas que precisaram ou precisavam ser revistas, diante do ambiente político e econômico, que havia piorado muito desde o período de elaboração do PPA 2016-2019 (SIOP, 2018a; SIOP, 2018e).

Portanto, é nesse cenário político e macro-econômico que o país se encontrava à época do presente estudo. Segundo Provan e Milward (1995), em casos de mudanças importantes ocorridas no contexto da rede, a sua efetividade tende a melhorar apenas depois que tais mudanças tiverem sido absorvidas, de forma a que se atinja um novo patamar de estabilidade. Diante da série de mudanças apontadas, percebe-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado pela rede da política de agricultura familiar nesse sentido.

Ademais do contexto político e macro-econômico, há que se considerar os aspectos relativos ao contexto da atividade agrícola, como um todo, e da agricultura familiar, especificamente.

A agricultura é setor chave para a economia brasileira: dela depende o equilíbrio da balança comercial e estabilidade fiscal do país¹²². Desde o final da década de 1990, após medidas internas de estabilização da economia, seguidas por um crescimento sem precedentes na demanda por *commodities*, puxado pela China, a agricultura exportadora brasileira tornou-se uma âncora econômica e, diante disso, seu poder de influência na conjuntura institucional do país aumentou significativamente (Buainain et al., 2013). Assim, segundo Alves e Rocha (2010, p. 278 e 279), o “mercado internacional está entranhado em toda a agricultura brasileira” e “impõe o padrão de competição em termos de preço e qualidade”.

Ademais, também é inegável o papel da agricultura de larga escala em termos de segurança alimentar. Além de voltar-se à exportação, a agricultura de grande porte é responsável pela estabilidade do abastecimento interno, juntamente com a parcela mais consolidada da agricultura familiar. Segundo Alves e Rocha (2010), com base nos dados do Censo de 2006, 8,19% do total de estabelecimentos rurais brasileiros produziam 84,89% do valor da produção total do setor agrícola. Conforme Lopes e Laplane (2013, p. 12), a agricultura em larga escala garante o resultado positivo na balança comercial e atende a demanda interna e, assim, realiza “com êxito a função de ofertante de alimentos em abundância e a preços reais cadentes”.

Ademais, esse é um cenário que tende a se reforçar. Segundo Embrapa (2018, p. 6)¹²³, estima-se o crescimento da demanda global por alimentos cresça em 35%, até 2030, o que coloca a agricultura “no centro dessa agenda mundial”. E o Brasil assume papel de relevo nessa agenda, visto que é um dos raros países que ainda pode ampliar significativamente sua produção, tanto em termos de área explorada quanto em termos de produtividade (Embrapa, 2018).

E ao mesmo tempo que a demanda pela produção de alimentos cresce, crescem também as preocupações com os impactos da atividade agropecuária no meio ambiente. Estudo da ESALQ (2018, p. 1) ressalta o embate no Brasil entre a agenda ambiental e a agenda agropecuária, que “está colocada no centro dos principais debates ambientais envolvendo desmatamento, emissões de Gases de Efeito Estufa, perda de biodiversidade, crises hídricas e poluição”.

¹²² Segundo Embrapa (2018), com base no estudo Projeções do Agronegócio Brasil 2016/17 a 2026/27 (MAPA, 2017), no ano de 2016, o agronegócio havia gerado 23,6% do PIB do país e sido responsável por 45,9% do valor das exportações, gerando um saldo comercial de US\$ 71 bilhões.

¹²³ Com base em dados de Alexandratos e Bruinsma (2012).

Nesse contexto, estudos apontam a necessidade de se fomentar a adequação ambiental das propriedades rurais paralelamente à valoração de serviços agroambientais (Embrapa, 2018; ESALQ, 2018). ESALQ (2018) se debruçou sobre o tema e concluiu que a agricultura familiar tem grande potencial de contribuir com serviços ambientais, inclusive prestando serviços de compensação a propriedades que apresentem dificuldades de prestarem esses serviços por si próprias, visto que sua estrutura produtiva já está consolidada, e, portanto, mais enrijecida. Segundo o estudo, as áreas a serem restauradas para cumprimento da atual legislação ambiental brasileira estão muito concentradas em poucas propriedades com grandes áreas¹²⁴.

Ademais, a despeito dessa concentração de áreas a serem restauradas, o tema é também um desafio para os agricultores de menor porte. Segundo Navarro e Campos (2013, p. 25), a legislação é “de relativa complexidade e [os produtores] incorrerão em ônus financeiro que provavelmente a maior parte dos pequenos produtores terá grande dificuldade de poder atender”. Desse modo, deve-se assegurar o apoio a esses produtores em seus processos de readequação e, ao mesmo tempo, fomentar o desenvolvimento de um mercado de serviços ambientais que torne a preservação um fator economicamente vantajoso.

Diante de tudo isso, entende-se que agricultura familiar não deve ser analisada fora do contexto da agricultura brasileira como um todo. Ela faz parte desse contexto, se relaciona com ele e precisa se adaptar a ele. Segundo Navarro e Campos (2013, p. 21):

“os canais modernos devem ser vistos não apenas como uma oportunidade a ser explorada, mas como um processo de atrelamento comercial irreversível, cujas exigências aumentarão ainda mais com o passar do tempo. A não adaptação e adequação às exigências desses mercados excluirão os produtores dos principais e mais dinâmicos canais de comercialização, sobretudo os pequenos produtores, pois esses últimos, em geral, apresentam menores ganhos de escala e menor poder de negociação”.

Caso as políticas governamentais voltadas à agricultura familiar sejam pensadas e discutidas de forma dissociada da questão agrícola como um todo, elas correm o risco de se distanciarem da realidade e de se tornarem inócuas. Cabe ao governo proporcionar o ambiente institucional adequado para que a agricultura familiar se incorpore ao agronegócio – na medida das

¹²⁴ “O déficit de restauração de APP é de 8 milhões de hectares (Mha) distribuídos num universo de 2,5 milhões de propriedades rurais, que terão que restaurá-la, sendo que as 40 mil propriedades com as maiores áreas a serem restauradas (percentil 1,6% de maiores) acumulam 50% da área total a ser restaurada. No caso de RL, a necessidade de restauração ou compensação é de 11 Mha em 177 mil propriedades com passivos, sendo que as 13 mil maiores (percentil 7,3% de maiores) acumulam 50% da área a ser restaurada ou compensada” (ESALQ, 2018, p. 10).

possibilidades de cada estabelecimento, considerando a heterogeneidade do grupo –, e sempre favorecendo a que o ambiente negocial não seja tão desleal aos pequenos.

E isso passa necessariamente pela disponibilização de tecnologias adequadas à produção em pequena escala, pela oferta de ATER pública e pelo fortalecimento do cooperativismo. Sem tecnologia e sem ATER, o pequeno produtor fica sujeito a muito mais riscos do que precisaria – pelo uso de técnicas subótimas de produção e de gerenciamento – e sem o cooperativismo, ele fica na dependência dos chamados “atravessadores” que acabam se apropriando de grande parte da riqueza produzida e, na maioria das vezes, sem pagar impostos. Nesse sentido, a Embrapa (2018, p. 24) coloca como um objetivo a ser perseguido “estimular a profissionalização e o empreendedorismo do agricultor, especialmente o familiar”.

Assim, a agricultura familiar precisa saber identificar quais espaços ela pode ocupar e explorar. Segundo Vieira Filho e Conceição (2010, p. 12): o tipo de cultura precisa ser levado em consideração: “algumas culturas, como a soja e a cana-de-açúcar, só são viáveis em larga escala. Para estas culturas, por conseguinte, os produtores maiores deverão ser incentivados”.

Isso não significa que a agricultura familiar não deva em nenhuma circunstância produzir soja, por exemplo. A depender da região da propriedade e da existência de incentivos governamentais – como o caso do selo do Biocombustível Social¹²⁵ – o pequeno produtor pode encontrar nessa cultura a sua melhor alternativa, mas – em regra –, há outros espaços mais facilmente ocupados pelos agricultores familiares.

Segundo Guanziroli (2013), milho, leite, mandioca e banana estão entre os principais nichos da agricultura familiar do Brasil. O autor também destaca a importância dos demais produtos da fruticultura e apresenta os produtos orgânicos e a apicultura como nichos potenciais.

Assim, estão sendo cada vez mais valorizados os alimentos seguros e saudáveis, produzidos de forma sustentável, que reforçam o nexo entre alimento e nutrição/saúde, possibilitando agregação de valor ao produto (Embrapa, 2018). Dessa forma, a agroecologia é um espaço muito interessante para a agricultura familiar e dificilmente é atingida pela agricultura em larga escala, que já está consolidada pelo uso de “kits tecnológicos” específicos, que envolvem, em alguns casos, uso excessivo de agrotóxicos e de hormônios (ESALQ, 2018).

¹²⁵ O Selo Biocombustível Social é um ateste conferido pela SEAD que implica em desoneração tributária a empresas de biodiesel. O Selo é aplicável a empresas que adquirem um percentual mínimo de insumos da agricultura familiar, asseguram assistência técnica a esses fornecedores, dentre outros condicionantes (conforme Decreto nº 5.297/2004 e Portaria SEAD nº 512/2017).

Nesse sentido, o Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional – possui uma iniciativa de “elaboração de estudos para propor medidas fiscais para apoiar o aumento do consumo de alimentos adequados e saudáveis”(SIOP, 2018f, p.16). No entanto, o Espelho de Monitoramento do Programa não traz nenhuma informação sobre o andamento dessa iniciativa.

Ademais, estudo da ESALQ (2018) aponta a possibilidade de satisfação por parte da agricultura familiar de exigências relacionadas ao bem-estar animal, tais como a porcentagem obrigatória de sistema *cage-free* na produção de ovos e frango e do sistema *grass fed*, na produção de leite e carne. Segundo o estudo, há que se explorar essa oportunidade fomentando um processo equilibrado de negociação com “atores chave na indústria de proteína animal, para que se delineeie uma proposta exequível” (ESALQ 2018b, p. 10).

Esse tipo de negociação envolveria questões delicadas como a contaminação cruzada de processos produtivos distintos entre propriedades vizinhas, além da participação de grandes empresas que produzem, por exemplo, agrotóxicos e também produzem sementes resistentes a esses agrotóxicos e as quais, portanto, necessitam de mais agrotóxicos para atingirem a sua produtividade máxima (entrevistas 19 e 27). Desse modo, a atuação governamental é essencial para estimular o atingimento de soluções viáveis.

Porém, se parte da agricultura familiar pode – e necessita apoio para – se incorporar às cadeias produtivas (Guanziroli, 2013), isso não é verdade para grande parte dessa tão heterogênea categoria, que ainda necessita de políticas no campo da assistência social voltadas a estimular a sua fixação no campo. Segundo Alves e Rocha (2010) esse grupo representa a grande maioria dos estabelecimentos rurais brasileiros: com base em dados do Censo de 2006 eram 3.775.826 de um total de 5.175.489 estabelecimentos, cujo valor da produção variava entre zero e R\$ 128,13 por mês. Estes estabelecimentos, que muitas vezes funcionam apenas como moradia, estão muito suscetíveis à venda ou mesmo ao abandono.

Conforme já abordado na seção 5.10, é extremamente sensível a questão do êxodo rural e do envelhecimento da população rural causado pelo fato de que a maioria dos jovens acabam indo para cidade para estudar e/ou para trabalhar – e dificilmente voltam para o campo. Segundo Navarro e Campos (2013, p. 13):

“A queda real dos preços das mercadorias produzidas no mundo rural, decorrente dos espetaculares ganhos de produtividade da agricultura brasileira, a elevação dos salários pagos aos trabalhadores rurais, o maior risco inerente à atividade, a crescente complexidade da gestão da atividade (inclusive pela ampliação da normatividade ambiental), o atraso da maioria dos pequenos

produtores em se apropriar de conhecimento tecnológico adequado – são esses e vários outros fatores que, somados, parecem estar condenando à desistência uma parte considerável dos moradores dos estabelecimentos rurais de menor porte econômico”.

Para Alves e Rocha (2010, p. 280), “migrar para o meio urbano é uma decisão extrema. Antes, se procura aumentar a renda do estabelecimento; ou se busca emprego em tempo parcial no meio rural ou urbano, mantendo-se a residência rural. Os filhos migram, os pais permanecem na roça. Depois, estes podem migrar”. De fato, conforme ESALQ (2018a, p. 2), a comparação preliminar dos dados dos Censos 2006 e 2017 mostra o envelhecimento da população rural, o aumento de atividades exercidas fora dos estabelecimentos e “um processo de fragmentação fundiária, com possível perda de função produtiva em pequenos estabelecimentos, principalmente no Nordeste do país”.

Segundo dados do Censo de 2006, 47,08% da população rural brasileira vivia na região Nordeste. A região possui grandes áreas com fortes restrições ao desenvolvimento de atividades agrícolas (Buainain & Garcia, 2013) e nos últimos anos tem sofrido uma seca severa que tem levado a consecutivas quebras de safra e a sucessivas renegociações de dívidas¹²⁶.

Segundo a Embrapa, “com recursos e tecnologia adequados, o Semiárido pode se tornar uma região de importante produção agrícola”, mas mudanças climáticas tendem a agravar a situação da região, que já sofre com o padrão irregular de chuvas (Embrapa, 2018, p. 56). Segundo a empresa, o “desenvolvimento e adaptação de tecnologias para recuperação e conservação de mananciais, captação, armazenamento e uso eficiente dos recursos hídricos na agricultura requer atenção particular de pesquisadores e formuladores de políticas públicas”, tarefa essa dificultada pelo baixo nível de escolaridade das famílias no Nordeste rural, que dificulta o processo de absorção de tecnologia (Embrapa, 2018, p. 56).

Diante de tudo isso, fica claro que a Política Nacional de Agricultura Familiar – bem como a rede responsável pela sua gestão – não devem ser analisadas de forma isolada de seu contexto, tanto político e macroeconômico, quanto da agropecuária em geral. O quadro a seguir, aponta de forma resumida esses aspectos:

Quadro 23 - Quadro-resumo - Estabilidade do Sistema da Rede

Aspectos que afetam a Estabilidade Externa da Rede da Política Nacional de Agricultura Familiar	
<i>Ambiente Político e Macroeconômico</i>	<i>Contexto da Produção Agropecuária</i>
Crise Política;	Ambiente concorrencial;

¹²⁶ Conforme Espelho de Monitoramento do PPA – Programa 2077 – Agropecuária Sustentável (SIOP, 2018g).

Crise Fiscal.	Questões ambientais; Acesso a tecnologias produtivas e de gestão; Pobreza no Campo.
---------------	---

Fonte: elaboração própria.

Assim, no contexto da agropecuária brasileira, o forte ambiente concorrencial pressiona os estabelecimentos de pequeno porte a buscarem inovações. Tais inovações podem ser relativas tanto a técnicas produtivas quanto à gestão de processos e à busca por novos nichos de mercado. Em ambos os casos, sem o apoio de políticas públicas adequadas, essa busca não se viabiliza e, para a grande maioria dos estabelecimentos rurais, que convivem com condições extremas de pobreza, ela nem sequer chega a ser vista como uma alternativa possível. Para estes, a única saída que parece se delinear, mantidas as atuais circunstâncias, são o abandono e a migração. Diante disso, cabe ao governo e à sociedade brasileira se fazerem a clássica pergunta de Alves e Rocha (2010): “ganhar tempo é possível?”: ou seja, ainda é possível fomentar o desenvolvimento socio-econômico dessas famílias, submetidas a condições tão extremas? Acredita-se que sim, mas as evidências levam a crer que o prazo se esgota.

5.16 Componente de Contexto – Munificência de Recursos

Segundo a literatura, a munificência de recursos possui um forte impacto nos resultados obtidos pelas redes de políticas públicas, pois se refere ao nível de recursos orçamentários, financeiros e de pessoal disponível para a execução de suas funções. Segundo Turrini et al. (2010), quanto menor a munificência de recursos, maior o nível de incerteza que a rede precisará enfrentar durante a execução de suas atividades.

Limitações de recursos são uma das principais barreiras à coordenação em redes de políticas públicas (Jennings & Krane, 1994). Segundo Provan e Milward (1995), quando a rede não conta com recursos adequados, sua efetividade poderá variar apenas de baixa a moderada, a depender de suas características. Nesses casos, os gestores da rede precisam confiar muito mais na boa vontade e no comprometimento pessoal dos demais atores. Ainda conforme Provan e Milward (1995), quando a rede conta com a disponibilidade adequada de recursos, sua efetividade poderá variar de baixa a alta, a depender também de suas demais características, visto que munificência de recursos é condição necessária, porém não suficiente, para a efetividade das redes. Diante

disso, O’Toole e Meier (2004) trazem o alerta de que qualquer avaliação do desempenho de programas públicos deve controlar por dificuldade da tarefa e por disponibilidade de recursos.

Sendo assim, buscou-se analisar a munificência de recursos da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Para tanto, foram realizadas entrevistas com atores chave e análise documental – principalmente sobre o acompanhamento da execução do PPA –, com vistas a identificar o nível de disponibilidade de recursos para a rede. Paralelamente, foram realizadas consultas a 51 ações orçamentárias no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), via sistema Tesouro Gerencial.

Tais ações foram identificadas na forma descrita na seção 5.14. Assim, com o objetivo de apresentar a evolução longitudinal da execução orçamentária dessas ações, pesquisou-se inicialmente o período de 10 anos que se encerrava no momento da execução da presente pesquisa – ou seja, os anos de 2009 a 2018 –, de forma a obter um panorama de comparação suficientemente amplo para analisar a munificência de recursos da rede na atualidade. No entanto, após a coleta de dados, percebeu-se que das 51 ações selecionadas, 35 ainda não eram executadas no período do PPA 2008-2011. É possível que, durante aquele PPA, ações com outros nomes e códigos SIAFI tenham sido empregadas com funções semelhantes às ações selecionadas. Porém, em função da alteração de códigos e de nomenclatura, tais ações não foram identificadas na presente pesquisa. Assim, considerando que apenas 16 das 51 ações selecionadas já eram executadas no período 2009-2011, para fins da presente análise de evolução do gasto, decidiu-se desconsiderar esses três primeiros anos e abordar a evolução do gasto apenas no período de 2012 a 2018, no qual todas as 51 ações já eram utilizadas.

Conforme já abordado na seção 5.15, o Brasil passa por um período de forte ajuste fiscal desde de 2015, que foi precedido por um artificial aumento nos gastos públicos na época que antecedeu a eleição presidencial de 2014. Assim, o período selecionado – de 2012 a 2018 – apresenta um certo padrão de gasto marcado por um pico no período pré-eleitoral (2013 e 2014), seguido por uma queda no período que se sucede. Esse padrão é observado nos ministérios MMA, MAPA, MDA e no Incra, como se observa nas tabelas e gráficos a seguir.

O Apêndice 13 apresenta a evolução do gasto, de forma detalhada, para cada uma das 51 ações orçamentárias selecionadas para análise¹²⁷. De forma consolidada, apresenta-se a seguir a evolução do gasto dessas ações em cada um dos ministérios responsáveis por sua execução.

¹²⁷ Para verificar apenas a lista completa das ações consultadas, ver Apêndice 9.

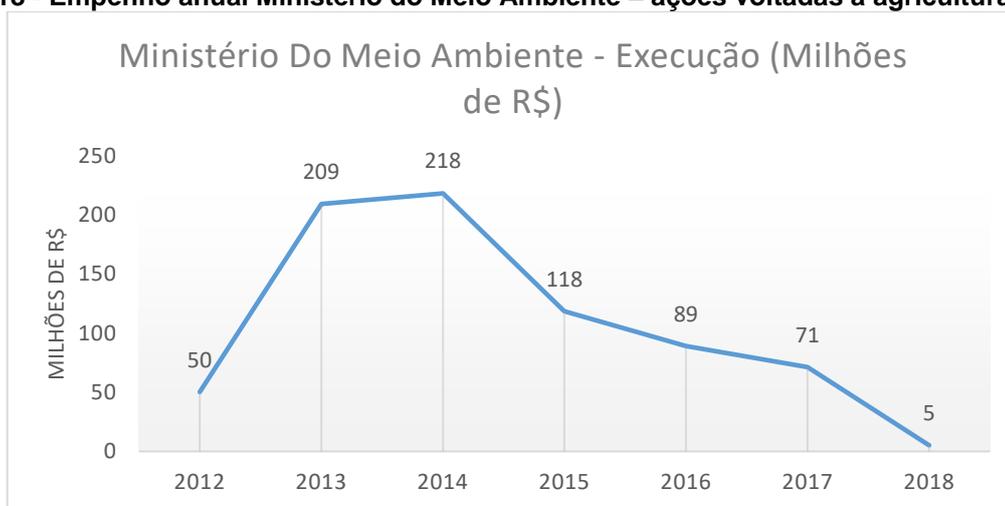
Todos valores apresentados estão em milhões de reais e foram deflacionados com base no IPCA, de modo a representar valores reais de dezembro de 2018.

Tabela 5 - Empenho anual Ministério do Meio Ambiente – ações voltadas à agricultura familiar

Ministério Do Meio Ambiente - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	50	209	218	118	89	71	5	-89,7%
variação ano anterior		316,9%	4,3%	-45,7%	-24,7%	-20,0%	-92,8%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 18 - Empenho anual Ministério do Meio Ambiente – ações voltadas à agricultura familiar



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 6 - Empenho anual Ministério do Desenvolvimento Social – ações voltadas à agricultura familiar

Ministério Do Desenvolvimento Social - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	2.534	2.194	2.121	951	782	408	505	-80,1%
variação ano anterior		-13,4%	-3,3%	-55,1%	-17,8%	-47,8%	23,8%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 19 - Empenho anual Ministério do Desenvolvimento Social – ações voltadas à agricultura familiar



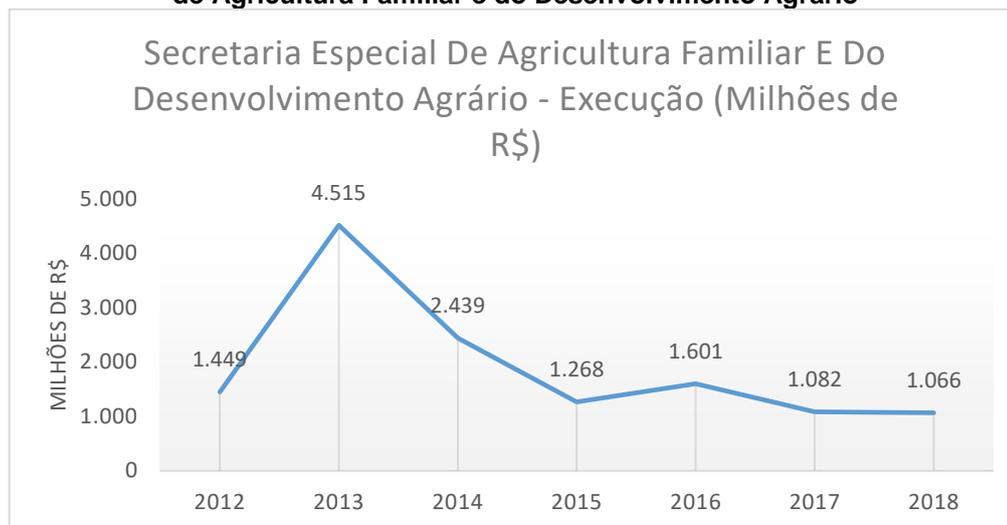
Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 7 - Empenho anual do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

Secretaria Especial De Agricultura E Do Desenvolvimento Agrário - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	1.449	4.515	2.439	1.268	1.601	1.082	1.066	-26,4%
variação ano anterior		211,6%	-46,0%	-48,0%	26,2%	-32,4%	-1,5%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 20 - Empenho anual do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário



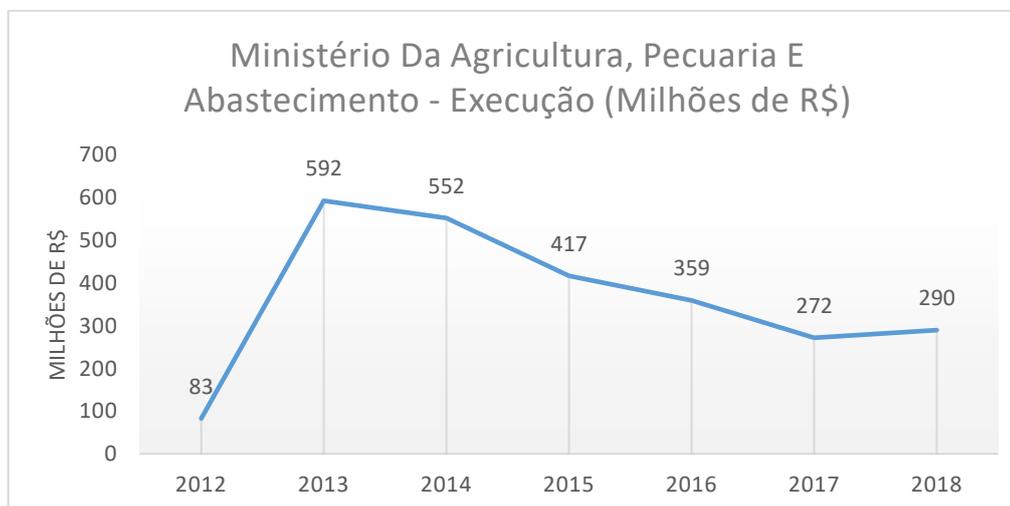
Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 8 - Empenho anual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – ações voltadas à agricultura familiar

Ministério Da Agricultura, Pecuaria E Abastecimento - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	83	592	552	417	359	272	290	250,7%
variação ano anterior		616,9%	-6,8%	-24,5%	-13,8%	-24,4%	6,6%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 21 - Empenho anual Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – ações voltadas à agricultura familiar



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 9 - Empenho anual Ministério da Integração Nacional – ações voltadas à agricultura familiar

Ministério Da Integração Nacional - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	1.822	2.055	1.578	409	670	2.541	2.549	39,9%
variação ano anterior		12,8%	-23,2%	-74,1%	63,9%	279,5%	0,3%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

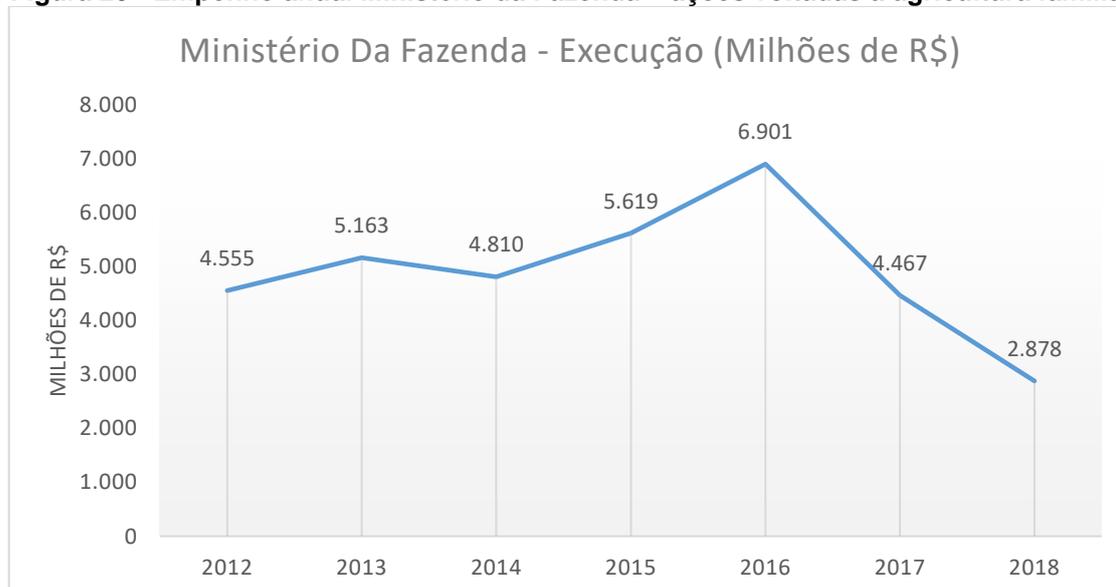
Figura 22 - Empenho anual Ministério da Integração Nacional – ações voltadas à agricultura familiar

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 10 - Empenho anual Ministério da Fazenda – ações voltadas à agricultura familiar

Ministério Da Fazenda - Execução (Milhões de R\$)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	4.555	5.163	4.810	5.619	6.901	4.467	2.878	-36,8%
variação ano anterior		13,4%	-6,8%	16,8%	22,8%	-35,3%	-35,6%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 23 - Empenho anual Ministério da Fazenda – ações voltadas à agricultura familiar

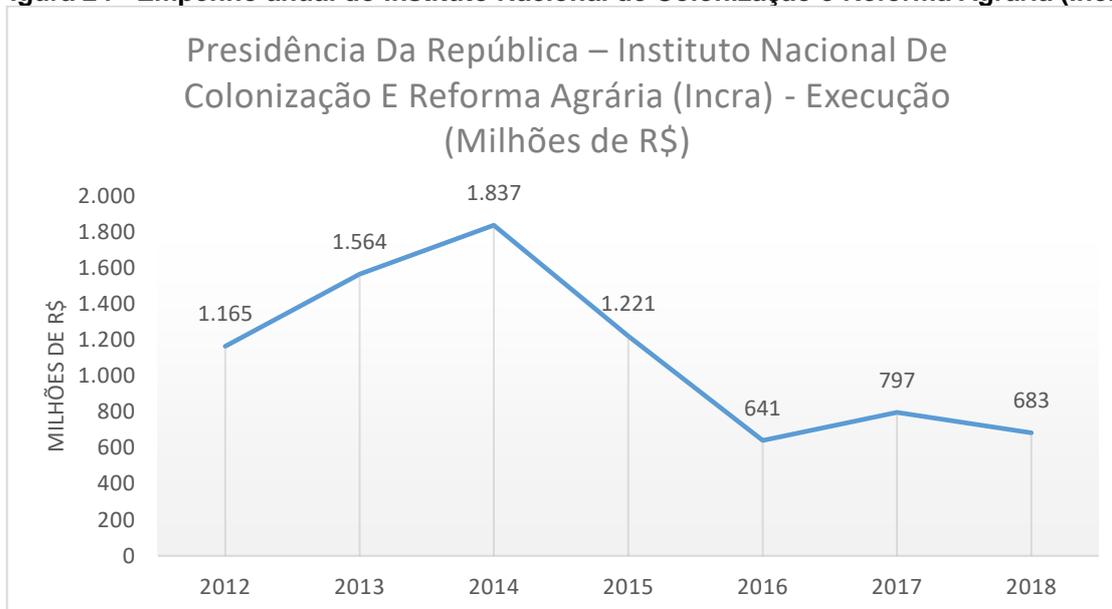
Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Tabela 11 - Empenho anual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

Presidência Da República – Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária (Incra) - Execução (Milhões de R\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. Período
valor empenhado	1.165	1.564	1.837	1.221	641	797	683	-41,3%
variação ano anterior		34,3%	17,4%	-33,5%	-47,5%	24,3%	-14,2%	

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Figura 24 - Empenho anual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Consolidando todos os órgãos acima na mesma tabela e no mesmo gráfico, foram construídos a tabela 12 e o gráfico da Figura 25:

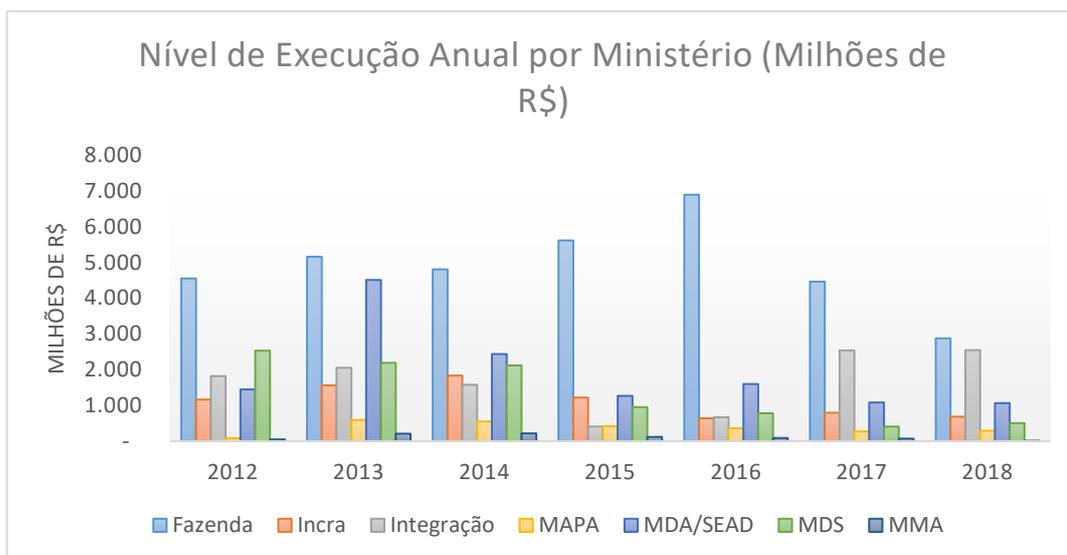
Tabela 12 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018)

Nível de Execução Anual por Órgão (Milhões de R\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. período
Fazenda	4.555	5.163	4.810	5.619	6.901	4.467	2.878	-36,8%
Incra	1.165	1.564	1.837	1.221	641	797	683	-41,3%
Integração	1.822	2.055	1.578	409	670	2.541	2.549	39,9%
MAPA	83	592	552	417	359	272	290	250,7%
MDA/SEAD	1.449	4.515	2.439	1.268	1.601	1.082	1.066	-26,4%
MDS	2.534	2.194	2.121	951	782	408	505	-80,1%
MMA	50	209	218	118	89	71	5	-89,7%

Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

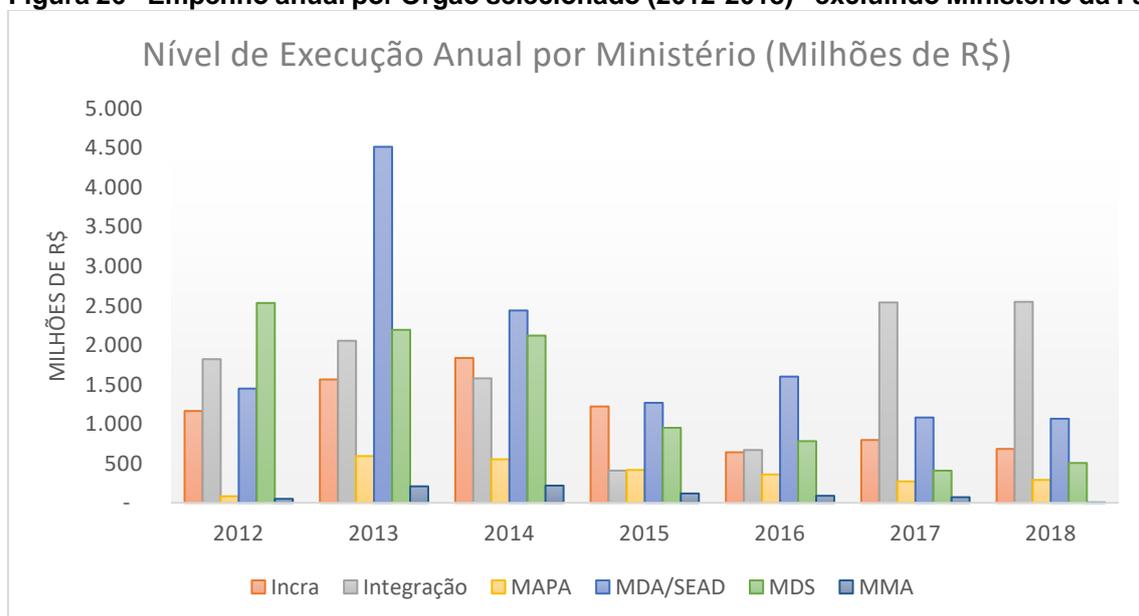
Figura 25 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018)



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

Considerando que a ordem de grandeza dos gastos do Ministério da Fazenda é bastante superior à ordem de grandeza dos gastos dos demais ministérios, elaborou-se também o gráfico a seguir, que exclui o Ministério da Fazenda da comparação, de modo a favorecer a visualização da evolução dos gastos dos demais ministérios no período.

Figura 26 - Empenho anual por Órgão selecionado (2012-2018) - excluindo Ministério da Fazenda



Fonte: elaboração própria, com base em dados deflacionados do Tesouro Gerencial.

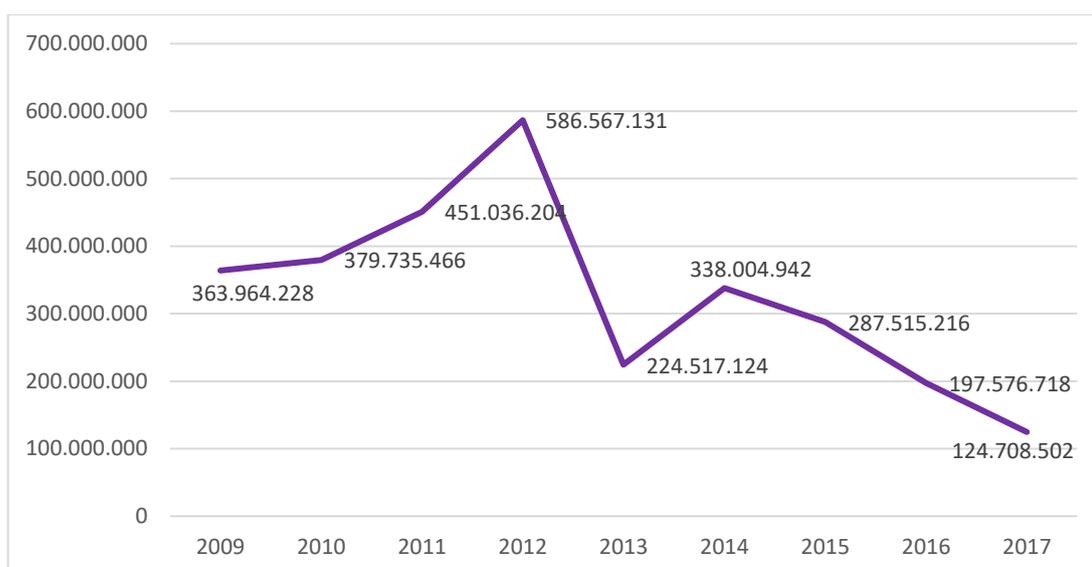
A última coluna da Tabela 12 apresenta a variação percentual dos gastos de cada ministério com as ações selecionadas, no período de 2012 a 2018. Observa-se forte queda na execução do período, em todos os órgãos com exceção do Ministério da Integração e do MAPA. Observando, no entanto, as tabelas de 5 a 11 e os gráficos de 18 a 24, percebe-se que, na

verdade, apenas o Ministério da Integração apresentou um aumento consistente de gastos no período, apesar de uma queda importante nos anos de 2015 e 2016. A grande variação positiva apresentada na tabela 8 para o MAPA deve-se apenas a uma muito baixa execução registrada no primeiro ano do período (2012), visto que depois de 2013, o MAPA apresentou significativa diminuição de execução, com leve recuperação em 2018 (tabela 8 e gráfico 21). Os gráficos 25 e 26 mostram que, de fato, apenas os gastos do Ministério da Integração cresceram no período.

As entrevistas realizadas e os documentos consultados já apontavam para a forte restrição de recursos por que passa a rede. Dos sete programas do PPA consultados para essa pesquisa, todos registraram em seus Espelhos de Monitoramento a dificuldade com o cumprimento de metas e com a execução de atividades essenciais, em função da restrição de recursos orçamentários e financeiros (SIOP, 2018). Tais dificuldades foram apontadas em temas tão relevantes para a política de agricultura familiar quanto: projetos públicos de irrigação (PPI), agroenergia, produção orgânica e agroecologia, estruturação do SUASA, desenvolvimento regional e arranjos produtivos locais, pesquisa agropecuária, ATER, regularização fundiária, reforma agrária, educação rural, cisternas e nas modalidades do PAA executadas pela CONAB.

De fato, quanto ao PAA, diversas manifestações do CODRAF e do CONSEA¹²⁸, além das entrevistas 2, 7, 9, 12, 13 e 28, já registravam preocupações com os efeitos da forte redução observada no programa. Com base em dados da CONAB, quanto ao valor aplicado pela companhia no período de 2009 a 2017, elaborou-se o gráfico a seguir:

Figura 27 - Valor aplicado pela CONAB no PAA, período de 2009 a 2017



¹²⁸ Atas da 63ª e 65ª reuniões ordinárias do CONDRAF e Exposição de motivos CONSEA EM nº 002-2017/CONSEA, de 27/9/2017.

Fonte: elaboração própria, com base em dados de CONAB (2018).

Outra preocupação manifestada de forma recorrente nas entrevistas 3, 4, 5, 12, 14, 21, 27 e 28 e nos espelhos de monitoramento do PPA diz respeito à carência de pessoal para a gestão e para a execução de diversos programas fundamentais para a agricultura familiar, tais como apoio ao cooperativismo, PNCF, desenvolvimento de assentamentos, agroecologia, gestão de RESEX e a execução de ATER nos estados.

Sobre a capacidade dos estados em prestar ATER pública, ESALQ (2018a), citando informações da ASBRAER sobre a estrutura existente nas Emateres e similares de todo o país, afirma que, entre 2010 e 2018, ocorreu uma redução de 19% em termos de recursos orçamentários alocados pelos estados para a atividade e que o quadro de extensionistas diminuiu em 26%, no mesmo período, ocasionando uma redução de aproximadamente 15% no número de municípios atendidos pelo serviço.

Quanto ao tema de restrição de pessoal, os entrevistados 2, 4, 14, 22, 23, 26 e 27 destacaram a dificuldade da situação observada na SEAD e no Incra que se agravou ainda mais desde a extinção do MDA. Quanto ao Incra, o entrevistado 14 afirmou que a situação é mais crítica nas superintendências regionais que são as unidades da autarquia que de fato tem a demanda de atender diretamente aos assentados. Segundo apresentação realizada em audiência pública realizada no Senado Federal¹²⁹, de 1985 a 2017, o quadro de servidores do Incra reduziu de 9 mil para 4,5 mil servidores, dos quais 45% já reúne condições de se aposentar. Na contra-mão dessa tendência, a atuação territorial do Incra passou de 61 para mais de 2000 municípios, assim como o quantitativo de Projetos de Assentamento que passou de 67 para 9.369 unidades, com área total aumentando de 9,8 para mais de 88,4 milhões de hectares. Quanto ao número de famílias assentadas, houve uma mudança de 117 mil para aproximadamente um milhão, “encerrando, assim, um verdadeiro paradoxo entre um crescimento vertiginoso de serviços e uma redução drástica de meios para atendê-los de forma eficiente” (Aguiar, 2017).

Diante de tantas restrições, alguns entrevistados apontaram que tem buscado reforçar suas parcerias como forma de potencializar a execução de suas atividades. Foram citadas, como exemplo, a prestação de serviços similares a ATER por Universidades para agricultores assentados, em parceria com o Incra, diante da incapacidade do órgão em prover serviços de ATER tradicionais (entrevista 14); o estabelecimento de parcerias da SEAD com municípios,

¹²⁹ Apresentação realizada na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em outubro de 2017, por representante da Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários.

para reforçar a capacidade da rede que irá implantar o novo PNCF e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), em função da capilaridade insuficiente da atual rede de emissão de DAP (entrevistas 4 e 26); as parcerias do MAPA com organizações como a OCB e o SENAR no apoio ao associativismo e cooperativismo (entrevista 3) e as parcerias com instituições privadas para aumentar a capacidade de armazenagem da CONAB e para fortalecer projetos de pesquisa da Embrapa, conforme os espelhos do monitoramento dos programas 2077 – Agropecuária Sustentável e 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária (SIOP, 2018g; SIOP, 2018d). De fato, a literatura aponta que a limitação de recursos pode ser uma incentivadora de atividades de planejamento conjunto, compartilhamento de recursos e outras ações de integração (Provan & Milward, 1991).

Outro mecanismo apontado como forma de compensar as restrições de recursos da rede, foi apresentado pelo então presidente do Incra, em entrevista¹³⁰ sobre as novas formas de obtenção de imóveis pela autarquia, tais como a entrega de propriedades rurais ao Incra como forma de quitação de dívidas de seus proprietários para com a União e a permuta de imóveis de propriedade do Incra por propriedades rurais que possam ser alocadas pela reforma agrária. Segundo o então presidente afirmou na referida entrevista: “essa é uma forma de não depender do orçamento da União e agregar novas áreas para a reforma agrária. Os novos instrumentos são reflexo do momento que o país vive. Estamos usando da criatividade para driblar a questão orçamentária”. Até o momento, porém, essas novas ferramentas não haviam sido consolidadas. Os entrevistados 15 e 27 apontaram que os fundos constitucionais e de desenvolvimento precisavam ser mais explorados pelas políticas voltadas à agricultura familiar. De fato, a missão institucional dos Fundos, refletida em suas diretrizes e metas buscam “atrair e incentivar o setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contribuindo para a manutenção dos empregos, a geração de novos postos de trabalho, o incremento das produções regionais, a arrecadação de tributos e a redução do êxodo rural”¹³¹ (SIOP, 2018c, p. 2).

Diante disso, e considerando a ordem de grandeza dos orçamentos desses fundos e comparando esses números com a ordem de grandeza das ações orçamentárias voltadas à agricultura familiar, percebe-se que potencialmente, os fundos poderiam aumentar sua participação no financiamento de ações importantes para a rede, tal como já é previsto inclusive para linhas

¹³⁰ Entrevista com Leonardo Góes, disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/568-leonardo-goes.html>, acesso em 30/12/2018.

¹³¹ Conforme o Espelho de Monitoramento do PPA - Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial.

específicas do Pronaf. A título de exemplo, a tabela abaixo apresenta a execução de 2017 dos principais fundos.

Tabela 13 - Execução Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento (ano de 2017)

2017				
	Previsto	Empenhado	Valores empenhados	
Fundos Constitucionais	R\$ 40,9 bilhões	R\$ 26,8 bilhões	FNO	R\$ 2,9 bilhões
			FNE	R\$ 16,1 bilhões
			FCO	R\$ 7,8 bilhões
Fundos de Desenvolvimento	R\$ 3,4 bilhões	R\$ 2,1 bilhões	FDA	R\$ 1,117 bilhão ^a
			FDNE	R\$ 701 milhões ^b
			FDCO	R\$ 301 milhões ^c

a 100% do valor orçado/previsto para o respectivo fundo na LOA 2017.

b 47% do valor orçado/previsto para o respectivo fundo na LOA 2017.

c 37% do valor orçado/previsto para o respectivo fundo na LOA 2017.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Espelho de Monitoramento do PPA - Programa 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial (SIOP, 2018c).

Cade avaliar se as superintendências responsáveis pela gestão desses fundos, SUDECO, SUDENE e SUDAM, possuem capacidade operacional para aumentar a execução desses recursos e quais são os demais entraves que dificultam a sua execução. Essa é uma avaliação que precisa ser feita, pois, considerando um período de tamanha escassez de recursos no orçamento anual, faz-se necessário buscar fontes alternativas de financiamento e os fundos constitucionais e de desenvolvimento realmente podem ser uma delas.

Fato é que esta não é uma equação simples, visto que a baixa munificência de recursos é um problema que perpassa todas as áreas de políticas públicas no país, de modo que a concorrência por fontes alternativas também é alta. Nas palavras de Wildavsky (1978), garantir recursos orçamentários implica na necessidade de agradar aos atores certos, e os gestores das diversas políticas públicas estão todos, simultaneamente, tentando fazer isso – alguns com mais, outros com menos sucesso.

Cabe, portanto, aos gestores da agricultura familiar mostrar que sem os investimentos governamentais corretos, pode ser mais difícil manter uma produção familiar lucrativa, por problemas como a falta de acesso à tecnologia, aos materiais e à escala necessários para a produção, o que, potencialmente, aumenta a velocidade dos fluxos de migração rural e pode reduzir de forma relevante a disponibilidade de diversos produtos, com destaque para produtos alimentícios. Esses aspectos levam, assim, ao último elemento avaliado sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar: a sua importância para a sociedade.

5.17 Componente de Contexto – Importância para a Sociedade

Segundo Mandell e Keast (2007), a efetividade das redes de políticas públicas depende, dentre outros fatores, de sua capacidade de assegurar o suporte de atores externos relevantes. Sendo assim, esses autores defendem que o nível deste suporte deve ser avaliado por análises de redes.

Mitchell e Shortell (2000) afirmam que quanto maior a importância da rede para a sociedade, maior será a sua capacidade de se sustentar ao longo do tempo, em função da sua maior capacidade de obter recursos. Ademais, com mais atenção por parte da sociedade sobre a rede, aumentam também as chances de uso efetivo e eficiente dos recursos, uma vez que com a visibilidade da rede, aumenta também a cobrança por bons resultados (Mitchell & Shortell, 2000; Turrini et al., 2000). A importância da rede pode ser auferida pela intensidade com que a rede é vista pela comunidade como poderosa, importante e influente, em relação a outras redes, organizações, coalizões, etc. (Mitchell & Shortell, 2000).

Diante disso, buscou-se identificar o nível de prioridade e apoio político – refletidos nos discursos e no orçamento – conferidos pelo governo aos problemas atendidos pela rede e aos atores envolvidos com a gestão da rede. Ademais, buscou-se analisar qual é a relevância econômica e social da agricultura familiar, como forma de obter uma aproximação para avaliar se a gestão da rede é ou não considerada importante pela sociedade brasileira.

A limitação desta abordagem reside no fato de que a relevância econômica e social da agricultura familiar não necessariamente se reflete diretamente na percepção geral dos diversos atores da sociedade quanto ao nível de sua importância. No entanto, diante da dificuldade de se identificar outras formas de avaliar em que medida a sociedade considera essa rede mais relevante do que outras, optou-se por discutir-se os papéis da agricultura familiar para a sociedade brasileira, como forma de permitir uma comparação com o nível de respaldo que a rede tem recebido por parte do governo e de outros atores.

Assim, cabe iniciar destacando as dimensões que a categoria agricultura familiar assume no Brasil. Segundo dados do Censo de 2006, a categoria familiar representava 84,4% dos estabelecimentos rurais brasileiros correspondendo a um total de 4.367.902 estabelecimentos que ocupavam 24,3% da área total do Brasil rural. Segundo ESALQ (2018), análise preliminar do Censo de 2017 indica que estes números de área e de quantidade de estabelecimentos permaneciam relativamente estáveis. Ademais, de acordo com CONSEA (2017), estima-se que a agricultura familiar empregue cerca de 40% da população economicamente ativa do país.

A principal função normalmente associada à agricultura familiar é a de produção de alimentos. De fato, esse é um de seus principais papéis econômicos. Os entrevistados 1, 5, 9, 15, 19, 24 e 25 ressaltaram essa importância e destacaram que o enfraquecimento da agricultura familiar pode acarretar em aumentos nos preços dos alimentos e na falta de alguns itens alimentares específicos durante alguns períodos do ano.

Desde a publicação dos dados do Censo de 2006, o então MDA afirma que a agricultura familiar é responsável por 70% da produção de alimentos do país¹³². No entanto, a afirmação é contestada em função de fragilidades no cálculo desse índice (Buainain et al., 2013)¹³³. Segundo o entrevistado 21, se este dado fosse verdadeiro, as emateres e similares jamais passariam pela privação de recursos por que já passam há tanto tempo.

Segundo Hoffmann (2014, p. 4) “o reconhecimento da importância da agricultura familiar no Brasil não precisa de dados fictícios”, e, apesar da imprecisão do dado oficial, seu papel na estabilidade da produção de alimentos é real. Conforme o autor, com base nos dados do Censo de 2006, a agricultura familiar produzia cerca de 33% do arroz em casca, 70% do feijão (considerados todos os tipos), 83% da mandioca, 45% do milho em grão, 21% do trigo e 38% do café em grão, entre outros produtos.

Assim, a agricultura familiar não está presente de forma importante em todos os tipos de cultura, mas está presente em vários e, por isso, deve ser valorizada. É preciso saber exatamente onde ela está – e onde não está – para poder fomentar de forma adequada o seu desenvolvimento, a partir de suas necessidades reais e não de generalidades sem significado. Assim, reforça-se a pergunta de Alves e Rocha (2010, p. 284): “por que não estudar detalhadamente o grupo?”. Apenas com base em dados concretos sobre sua produção é que sua real importância e suas principais dificuldades podem ser de fato trabalhadas pelo governo.

Segundo ESALQ (2018a, p. 1), com base em estudo da SEAD¹³⁴, de 2006 a 2015, a agricultura familiar havia perdido participação relativa na produção vegetal, incluindo produtos tradicionais da categoria, como feijão e arroz, mas, havia aumentado sua competitividade em

¹³² Como, por exemplo, no artigo disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/brasil-70-dos-alimentos-que-v%C3%A3o-%C3%A0-mesa-dos-brasileiros-s%C3%A3o-da-agricultura-familiar>, acesso em 15/02/2019.

¹³³ Ver também: <https://www.embrapa.br/agropensa/busca-de-noticias/-/noticia/27405640/a-real-contribuicao-da-agricultura-familiar-no-brasil>, acesso em 15/02/2019.

¹³⁴ SEAD/NEAD (2017) PIB da agricultura familiar brasileira e instrumentos para o monitoramento da sua produção agropecuária. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA.

“cadeias de produção animal (suínos, aves, leite) e de produção vegetal de alto valor agregado, cujo principal exemplo é a cafeicultura, cadeia na qual o Brasil é o maior produtor mundial e a AF responde por quase metade dessa produção”.

Além de ser relevante para o fornecimento de alimentos em geral no país, a agricultura familiar ocupa – e pode ocupar ainda mais – espaço na produção de alimentos saudáveis, com base em processos produtivos sustentáveis e que privilegiam medidas relacionadas ao bem-estar humano e animal, como forma de valorizar a flexibilidade produtiva que lhe é característica (ESALQ, 2018). Para Bezerra e Schneider (2012, p. 57), o modo de produção de alimentos de uma sociedade deve incorporar a perspectiva de segurança alimentar e nutricional, abarcando, “novos valores, sejam estes éticos, sociais, ambientais e culturais, que possam repercutir de maneira positiva na forma como tal sociedade se organiza e, sobretudo, no seu bem-estar social”. Nesse mesmo sentido, o CONSEA (2017) defende que modelos agroecológicos de produção são imprescindíveis para a saúde das populações.

Ainda assim, a importância da agricultura familiar, vai muito além da produção de alimentos. Nas palavras de um conselheiro no CONDRAF, em discussão sobre o PNDRSS:

“seguidamente o documento fala e enaltece o papel da agricultura familiar enquanto produtora de alimentos, e quando vai além da produção de alimentos, ela é genérica em dizer que a agricultura familiar tem funções também sociais, ambientais e tal. Eu acho que talvez merecesse abordarmos um pouco mais, dar mais destaque a um papel crescente, pulsante (...) a agricultura familiar está assumindo outras funções perante a sociedade, e ainda não encontra abrigo dessas funções em termos de políticas públicas abrangentes para essa pulsão. Então, eu acho que talvez a gente destacar um pouco mais o esforço, ou essa potencialidade multifuncional da agricultura familiar para além da dimensão produtiva (...) É que me parece que nós ficamos ainda muito presos a uma função estritamente agrícola da agricultura familiar, e ela é muito mais do que isso, e ela é capaz de ser muito mais do que isso”¹³⁵.

De fato, a pluralidade de papéis da agricultura familiar na sociedade precisa ser destacada. A preservação ambiental, conforme já abordado na seção sobre a estabilidade do sistema da rede, trata-se de uma das funções que a agricultura familiar já exerce e deve ser estimulada a exercer cada vez mais. Segundo a ESALQ (2018, p. 14):

“a forma como a AF irá contribuir no futuro com a agenda ambiental irá depender muito mais do reconhecimento formal da AF como uma excepcional fonte de oportunidades na construção das soluções, do

¹³⁵ Conforme transcrição *ipsis verbis* da 7ª Reunião Extraordinária do CONDRAF, de 25/4/2014.

que pela falta de oportunidades (...) a AF já contribui em maior proporção pelo lado das soluções. No entanto, esta contribuição se dá, na maior parte das situações, de forma secundária ou indireta, isto é, como uma consequência de outros objetivos, tais como sua estruturação econômica; sua opção por diversificação para reduzir riscos; sua produção de alimentos para autoconsumo, com consequente promoção da saúde; sua dificuldade na obtenção de crédito, dificultando o acesso aos kits-produtivos; entre outros fatores (...) A AF poderia participar de forma ainda mais relevante da agenda ambiental nacional e internacional se a adoção de ações específicas do componente ambiental fosse priorizada (...) Apenas dessa forma será possível promover o desenvolvimento do setor agropecuário do Brasil e não apenas o seu crescimento”.

Segundo este estudo, um conjunto de características da agricultura familiar, a saber: diversidade, capilaridade, resiliência e adaptabilidade – faz com que a categoria tenha maior capacidade de se adequar a sistemas de baixa emissão de carbono, como os Sistemas Agroflorestais, além de poder contribuir com serviços de restauração florestal para fins econômicos. Dessa forma, a agricultura familiar teria condições de fortalecer a proteção ambiental em todas as regiões brasileiras, independentemente de seu estágio de consolidação produtiva (ESALQ, 2018).

Ademais do papel ambiental, vale lembrar o alerta trazido pelo PNDRSS (MDA, 2014, p.18): de que “o rural é também espaço de vida, e não apenas de produção”. Assim, os entrevistados 1, 4, 7, 15 e 23 apontaram a importância do bom desenvolvimento da agricultura familiar para manter as pessoas no campo, evitando o êxodo rural. No entanto, para que isso seja possível é necessário que as famílias encontrem qualidade de vida no meio rural. Sendo assim, as políticas que garantem acesso a água, energia, saneamento, saúde e educação – para não sair do essencial – tornam-se fundamentais.

Por fim, vale lembrar que a agricultura familiar possui um peso econômico muito grande para os pequenos municípios, com destaque para aqueles de até 20 mil habitantes (CONSEA, 2017). Nesses municípios, a comercialização de produtos da agricultura familiar, além de garantir o abastecimento alimentar, promove a circulação local de moeda, contribuindo de forma significativa para a economia urbana (entrevistas 1, 19, 21 e 28). Nesse sentido, manifestação da Embrapa resume o exposto: “além de impulsionar economias locais e contribuir para o desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar está intrinsecamente vinculada à segurança alimentar e nutricional da população brasileira” (SIOP, 2018d, p. 12).

Apesar de todos esses papéis de relevo, diversos entrevistados apontaram que o tema tem recebido respaldo governamental aquém do necessário desde que foi alçado à agenda pública (entrevistas 2, 4, 9, 22, 23, 24, 25 e 29). Documento da Emater-GO, por exemplo, destaca que embora se reconheça o papel e o potencial latente da categoria, os diferentes governos têm falhado em conferir-lhe o apoio necessário (Emater, 2018).

De fato, quando se analisa o desempenho orçamentário apresentado na seção 5.16, restam poucas dúvidas a esse respeito. Comparando-se, por exemplo, o nível de recursos previstos pelo governo para a equalização de taxas de juros para a safra 2018/2019, o PRONAMP¹³⁶ conta com R\$ 5,6 bilhões, enquanto que o Pronaf – que potencialmente pode atender a uma quantidade muito maior de produtores – prevê apenas R\$ 4,3 bilhões. Para ESALQ (2018b, p. 5), tais valores se constituem num “desequilíbrio na política de crédito rural brasileira” e, por isso, o estudo propõe um reajuste na distribuição dos subsídios, cabendo ao Pronaf um montante superior.

No entanto, acredita-se que a prioridade conferida pelo governo ao tema não reflete uma realidade isolada e existente apenas no âmbito governamental: se a sociedade de fato percebesse o papel e a importância da agricultura familiar, seguramente essa percepção se faria refletir em um apoio público mais consistente. Segundo o entrevistado 23, “as pessoas não estão preocupadas com a reforma agrária, com os quilombolas” e segundo o entrevistado 25, essa é uma questão que começa com o desconhecimento das pessoas em relação ao tema. Para este entrevistado, “para quem não é da área rural e eu acho que tem esse erro: o que é agricultura familiar? Quem sabe o que é agricultura familiar? Quase ninguém, então essa questão de comunicação é muito fraco”.

Deste modo, ressalta-se a importância de se reforçar iniciativas como o Selo da Agricultura Familiar conferido pelo Governo Federal e o Selo de Boas Práticas Agropecuárias, conferido pelo Governo do Distrito Federal, como estratégias que possam dar visibilidade à agricultura familiar, fazer com que a sociedade conheça a sua importância e, conseqüentemente, cobre melhor desempenho das políticas públicas voltadas à categoria. Ademais, o fortalecimento da comunicação de resultados pela rede tende a reforçar o suporte da sociedade, contribuindo para um melhor nível de sustentação da rede (Turrini et al., 2010) e para uma melhor compreensão quanto os papéis econômicos, ambientais e sociais da agricultura familiar.

¹³⁶ Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

6 CONCLUSÃO

Por meio do exposto na seção anterior, buscou-se apresentar uma análise abrangente sobre a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Com base na realização de análises documentais, entrevistas com atores relevantes e consultas orçamentárias nas ações executadas pela rede, foi possível elaborar um panorama sobre as suas características estruturais e de funcionamento, bem como sobre o contexto no qual a rede está inserida.

Nesta seção, pretende-se apresentar uma síntese dos resultados obtidos no presente estudo, além de suas principais limitações e as possibilidades de pesquisas futuras.

Iniciando-se pelas características estruturais da rede, será então apresentado de forma resumida as principais conclusões obtidas sobre cada uma das variáveis constantes do modelo apresentado à Figura 3. Portanto, assim, como na seção 5, inicia-se pelos mecanismos de *accountability* da rede.

Quanto aos mecanismos de *accountability* da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, observou-se uma disponibilidade razoavelmente adequada de informações sobre os diversos programas da rede, principalmente por meio dos sítios oficiais dos diversos órgãos envolvidos. Porém, os mecanismos de *accountability* identificados estão dispersos nos diferentes órgãos e compartimentados por programa, não expressando resultados próprios da rede, mas sim de atores específicos. Dessa forma, sugere-se que sejam realizados esforços no sentido de integrar as informações sobre os resultados dos diversos programas voltados ao público da agricultura familiar, não apenas para dar a devida transparência aos atos de governo, como também para fortalecer a percepção da sociedade quanto à importância do tema.

Sobre os mecanismos e ferramentas de integração, foram identificados uma multiplicidade de mecanismos formais que são empregados com frequência pela rede. Isto, por um lado, é bastante positivo, visto que os mecanismos de coordenação formalizam as relações entre os programas e organizações e criam padrões operacionais que aumentam a previsibilidade das atividades (Jennings, 1994). Por outro lado, a multiplicidade de instrumentos utilizados gera também um grau de complexidade difícil de ser gerenciado. A grande maioria dos instrumentos identificados tratam de relações com escopos específicos e não de metas ou diretrizes gerais a serem observadas na condução da política. Assim, observou-se que tais instrumentos muitas vezes são utilizados principalmente para garantir o controle burocrático das parcerias – o que traz ganhos de transparência –, mas também gera custos importantes de administração.

Quanto à composição da rede e seu número de participantes, identificou-se uma rede heterogênea, com grande participação de atores privados e da sociedade civil e, principalmente, uma rede grande, na qual pôde ser observada a presença de 171 tipos de organizações, das quais 76 foram consideradas membros da rede – ou seja, organizações que prestam serviços públicos para a agricultura familiar e 95 foram considerados *stakeholders* externos – que não prestam serviços diretos ao público-alvo, mas que exercem influência importante na rede.

Os números obtidos, apesar de já bastante elevados, na realidade são ainda maiores, por que a presente pesquisa teve como limitações 1) o fato de desconsiderar as subunidades organizacionais com serviços dedicados ao público-alvo, como aconselha a literatura (Provan & Milward, 1995; Turrini et al., 2010; Raab et al, 2013), pois esse nível de detalhamento poderia inviabilizar a condução da pesquisa; e 2) ter trabalhado com tipos de organizações, tais como “governos municipais” e “entidades privadas de ATER”, por entender, que – no âmbito da rede nacional – tais organizações têm atuações e interesses relativamente homogêneos.

Quanto ao tempo de criação da rede, destaca-se a limitação de que a rede analisada nunca foi formalmente criada ou oficialmente reconhecida enquanto rede. Apesar disso, pelas características de implementação da política pública correlata, a sua existência pode ser identificada a partir do momento em que foi instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), pelo Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996, que representou o grande marco de reconhecimento da agricultura familiar enquanto público-alvo merecedor de atenção pela agenda pública. Desse modo, a rede dispõe de 22 anos completos, o que, em tese, favorece a sua estabilidade, não fossem as frequentes alterações estruturais identificadas na análise do componente a seguir: a estabilidade interna da rede.

No que diz respeito à estabilidade interna da rede, destacam-se os efeitos desestabilizadores das frequentes alterações legislativas por que passam os programas subjacentes. Conforme apontado no estudo, alguns programas possuem alterações quase que anuais nas suas regras de funcionamento, chegando em alguns casos – principalmente no caso dos programas relacionados ao crédito rural – a criar um arcabouço quase que ininteligível sobre o qual a política deve funcionar.

Ademais, como fatores que afetaram de forma significativa a estabilidade interna da rede, destaca-se a extinção do antigo MDA, transformado em SEAD – e mais recentemente em

Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA¹³⁷ –, além da criação da Anater, que levou a uma redefinição de papéis da política de ATER, que ainda não se cristalizou nem está suficientemente clara para a maioria dos atores da rede.

Quanto à densidade ou nível de integração das relações da rede, a pesquisa observou que o desenho da rede – dado pelos normativos que definem as atribuições dos atores nos diversos programas públicos relacionados –, apresenta uma rede bastante integrada em seu centro, com um núcleo de atores exercendo múltiplos papéis simultaneamente e um outro grupo maior de atores que apresentam atuações específicas ou mais dispersas.

No entanto, pôde-se perceber que o nível do alcance da atuação real de cada ator na rede varia enormemente, mesmo para o grupo central. Assim, todos os órgãos com atribuições legais na execução dos programas estavam, em alguma medida, presentes na rede, visto que não se pôde identificar nenhum ator que deveria estar atuando em algum programa e estava totalmente ausente. O que ocorre, muitas das vezes, é que a participação dos diversos membros mostra-se aquém do desejável, como, por exemplo, quando se observa uma atuação mais distante de um dado ministério na formulação de diretrizes para a política, ou a presença ativa de um dado ator em alguns pontos do território, acompanhada de sua virtual ausência em outros. Desse modo, os atores nem sempre estão tão presentes quanto seria esperado.

Esta se constituiu como uma das principais limitações do presente estudo, qual seja, o fato de não ter sido possível auferir a intensidade de participação dos diversos membros na rede. Sendo assim, optou-se por não atribuir variações de intensidade à participação dos diversos membros, em função da indisponibilidade de evidências suficientes que permitissem que essa atribuição fosse feita de forma minimamente robusta. Diante disso, o desenho da rede que foi apresentado, bem como as suas estatísticas de densidade e centralidade, se basearam no critério de haver ou não evidências quanto à presença de um dado ator nos diversos programas estudados. Esse desenho, no entanto, não reflete quão forte são essas participações.

Por fim, recupera-se a análise do último elemento estrutural do modelo: o modo de governança da rede. Diante das evidências obtidas, concluiu-se que a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar não se encaixa perfeitamente em nenhum dos tipos ideias previstos por Provan e Kenis (2007). Na verdade, encontrou-se uma rede predominantemente de governança compartilhada, na qual, em situações específicas, ocorre a atuação de uma NAO, que é a Casa

¹³⁷ Esta última alteração, ocorrida com o início do governo Bolsonaro, não estava no escopo do presente estudo, não tendo sido analisada, portanto.

Civil, de modo a garantir que determinados resultados sejam atingidos ou que determinadas divergências entre membros sejam sanada.

Cabe destacar que em redes de governança compartilhada, o comprometimento dos membros (ou ao menos de parte deles) é a única garantia de bom funcionamento da rede (Provan & Kenis, 2007). Ainda segundo esses autores, em redes de grandes dimensões, a governança compartilhada torna-se altamente ineficiente, principalmente quando os membros estão dispersos geograficamente. Nesses casos, a atuação de uma NAO ganha importância, o que reforça a importância do papel da Casa Civil. No entanto, em função de limitações operacionais e das definições de prioridades de governo, essa atuação é pontual e específica, tornando ainda mais complexo o funcionamento cotidiano da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar.

A partir de agora, retoma-se a análise dos componentes de funcionamento da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, começando por seus processos de tomada de decisão.

Em relação a estes processos, pôde-se perceber que os diversos atores envolvidos têm empreendido esforços importantes para promover processos de decisão participativos. No entanto, a efetividade desta participação é variável, tanto do ponto de vista da interação entre Estado e sociedade civil, quanto do ponto de vista da relação entre os diversos órgãos do governo. Quanto à relação Estado-sociedade, no momento ela está prejudicada por um CONDRAF enfraquecido e pela tentativa fracassada de tornar a abordagem territorial um canal efetivo de identificação de demandas sociais. Quanto à relação entre os diversos órgãos de governo, o excesso de obrigações cotidianas, aliado à dinâmica setorializada do orçamento público, fazem com que processos de tomada de decisões conjuntos sejam eventos pontuais e esporádicos, normalmente decorrentes ou de pressões do centro do governo, ou de iniciativas pessoais de alguns líderes e gestores.

Já quanto aos processos de gerenciamento de conflitos ocorridos na rede, observou-se a sua ocorrência tanto no âmbito federal, quanto no âmbito local. No âmbito federal, destacam-se o processo de gerenciamento do conflito entre Anater/SEAD e MDS em relação ao programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – o qual ainda não foi resolvido a despeito de uma importante participação da Casa Civil –, bem como o processo de negociação para a retomada do CONDRAF, que foi bastante conflituoso e cujos resultados ainda não se encontram consolidados. Ainda relacionado aos atores que representam a agricultura familiar, foi identificado um importante conflito em relação à atuação do MAPA, da CNA e da OCB na formulação das políticas voltadas à agricultura familiar. Com a nova configuração governamental, este é um tema que torna-se ainda mais delicado.

No âmbito local, o principal conflito que perpassa todas as políticas públicas brasileiras voltadas para o meio rural é o conflito fundiário. No país, a vasta quantidade de terras devolutas abre espaço para a grilagem e para a posse precária de terras. Ademais, ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental são facilitadas pela grande extensão territorial do país, tornando-se extremamente comuns. E ainda, a ocupação de terras privadas consideradas improdutivas pelos movimentos sociais contribui para acirrar ainda mais as tensões no meio rural brasileiro.

Quanto ao nível de consenso acerca de objetivos e prioridades na rede, observou-se que, considerando a grande quantidade de temas considerados prioritários para a política, torna-se difícil precisar o que de fato é ou não prioridade. As prioridades mais comumente apontadas são o crédito rural do Pronaf, a ATER, a regularização fundiária, a promoção do cooperativismo e do associativismo, além da agroecologia e a pesquisa agropecuária. Desses, com exceção do Pronaf, os dados orçamentários dificilmente confirmam que haja alguma prioridade de fato. De toda forma, existe um discurso relativamente consensual quanto à importância desses temas.

Já quanto aos objetivos da política, observou-se altos níveis de discordância – não quanto à sua importância –, mas sim quanto aos seus propósitos e as formas de serem atingidos. São eles: regularização fundiária e reforma agrária; sucessão rural; defesa agropecuária e vigilância sanitária; agroecologia e uso da água, dos demais recursos naturais e da sociobiodiversidade.

Os debates relativos a esses temas foram abordados na seção 5.10, e estão fortemente relacionados à maior das divergências que perpassa o tema da agricultura familiar, qual seja: uma aparente dicotomia entre a agricultura familiar e a agricultura de larga escala. Tal divergência se inicia, sem dúvida, na própria definição do conceito de agricultura familiar, dada por dispositivos legais, que têm sido alvo de críticas importantes.

A despeito do conceito legal, a literatura tem apontado que o que de fato define a agricultura familiar é a “articulação, sob diferentes modos e intensidades, dos elementos família, terra e trabalho” (Caume, 2009, p. 36), de modo que se observa uma categoria agregadora que abarca uma imensa heterogeneidade de situações que precisa ser entendida em seu caráter plural, de modo que as ações governamentais voltadas a esse público sejam de fato baseadas na diversidade de suas reais necessidades, sejam elas o apoio para a maior inserção em cadeias produtivas ligadas ao agronegócio ou sejam elas o acesso a terras, a políticas assistenciais ou a disponibilização de serviços públicos básicos.

Quanto às ações de gestão da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, percebeu-se a existência de desafios de gestão tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito local.

No âmbito local, dois tipos principais de ação de gestão da rede nacional foram identificados: o primeiro é a articulação entre órgãos públicos dos diferentes níveis de governo e o segundo são as diversas atividades que envolvem tanto atores públicos quanto privados, com foco na mobilização e na promoção da organização social de atores locais, inclusive com ações voltadas ao fortalecimento do associativismo e do cooperativismo na agricultura familiar.

Já no âmbito federal, os principais exemplos de ações de gestão da rede identificados foram: a articulação voltada para a elaboração anual do Plano Safra; a gestão coordenada de algumas políticas; além de atividades rotineiras de estabelecimento de contatos pessoais nas mais diversas áreas e a participação em grupos interorganizacionais (como conselhos, câmaras interministeriais, grupos gestores de programa, etc.). Os principais desafios de gestão da rede apontados nesse âmbito são a capacidade limitada do antigo MDA e – mais ainda da atual SEAD – em conseguir obter cooperação por parte de outros ministérios e órgãos – inclusive, do Incra e da Anater; bem como a dificuldade dos diversos membros em conseguir fazer com que os planos desenvolvidos pela rede – destacadamente o PNDRSS, o PLANAPO e o PLANSAN – sejam refletidos no PPA e nos orçamentos anuais.

Por fim, retoma-se a análise do último componente de funcionamento do modelo: a gestão da comunicação da rede, que é uma forma específica de ação de gestão da rede, mas que ganha destaque por sua significativa capacidade de afetar o alcance de resultados. Segundo pôde-se verificar, a gestão da comunicação ainda é um grande desafio para a rede analisada, que apontou dificuldades inclusive no fluxo de informações entre subunidades de um mesmo órgão. Além disso, foi destacada a dificuldade de se trabalhar dados conjuntamente, em função de diferenças em regras operacionais e critérios utilizados pelos diversos atores.

A questão mais desafiadora para a gestão da comunicação da rede, no entanto, parece ser a dificuldade em operacionalizar de forma rotineira o compartilhamento e o cruzamento de bases de dados. Esse é um tema desafiador por vários motivos: a irregular oferta de TI observada na Esplanada – tanto em termos de disponibilidade, quanto em termos de qualidade; a “baixa cultura de compartilhamento de informações entre os diferentes órgãos do governo federal” e os altos custos dos serviços de extração de dados, que acabam “tornando tais extrações eventos ocasionais e extraordinários ao invés de atividades rotineiras e essenciais” (TCU, 2018, p. 66).

Tudo isto posto, retoma-se agora a análise dos elementos de contexto da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, iniciando-se pelo tema do federalismo, incluído no modelo de análise em função da sua importância para a Política Nacional de Agricultura Familiar.

Em relação à agricultura familiar, não apenas o alcance dos serviços públicos federais difere fortemente de uma região para outra do país, como difere também o nível de institucionalização dos arranjos voltados a essas políticas públicas no âmbito dos diversos governos estaduais. Nesse sentido, as dificuldades relacionadas às relações federativas decorrem muitas vezes da atuação dos órgãos federais, como em casos de cortes orçamentários nas ações que financiam convênios com os estados e outras tantas vezes decorrem de fragilidades dos estados, que com frequência não dispõem das capacidades necessárias para cumprir com suas contrapartidas, tanto em termos financeiros quanto em termos de atribuições. Ademais, há que se considerar ainda que as prefeituras possuem um grande poder de decisão na implementação de ações, tornando ainda mais complexas as relações de poder na rede.

Para abordar o tema do federalismo no presente estudo, optou-se por utilizar um estudo de caso que foi o Estado de Goiás. Goiás é o quarto maior estado produtor de grãos do país e possui o terceiro maior rebanho bovino. O estado, no entanto, “não está entre os três mais produtivos em nenhum dos casos. Portanto, por trás da alta produção, existe uma grande área de cultivo e de criação” (Oliveira & Faria, 2018, p. 1), o que leva a se supor que os produtores mais dinâmicos do estado sejam aqueles que dispõem das maiores propriedades. Por outro lado, o estado possui cerca de 90 mil estabelecimentos que se enquadram na categoria familiar, com graus variados de desenvolvimento social e econômico-produtivo. Desse modo, existe no estado uma grande demanda latente pelos diversos tipos de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

A coordenação federativa da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar com a rede da política de agricultura familiar do estado de Goiás possui um aspecto facilitador que é a proximidade física entre Brasília e Goiânia, que permite que os gestores nos dois níveis se encontrem com relativa facilidade. No entanto, ela encontra dificuldades tanto no que diz respeito ao nível de abertura da União à participação dos estados durante os processos de formulação de políticas públicas, quanto no que diz respeito a fragilidades estruturais do estado de Goiás em executar as possíveis parcerias voltadas à agricultura familiar.

Dessas fragilidades, destacam-se duas: a paralização do conselho de desenvolvimento rural do estado – desde que foi criado o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agropecuário (CONDRA), pela Lei Estadual 19.574/2016 –, visto que a ausência do conselho compromete a legitimidade da ação pública e torna menos transparente a execução das políticas.

E destaca-se ainda as baixas capacidades institucionais da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária (Emater). A Emater, que hoje é uma autarquia em regime especial, sofreu diversas alterações em suas competências e em sua

natureza jurídica, desde a sua criação, comprometendo a estabilidade interna da rede estadual. A agência atualmente possui baixa capilaridade e grande demanda por recursos humanos, mas ainda assim possui papel fundamental para a agricultura familiar do estado e está presente em regiões em que a assistência técnica privada não atua, possuindo, portanto, um papel “complementar ao mercado” e “mitigador das desigualdades” (Oliveira & Faria, 2018, p. 7 e 9). Diante da grande restrição de recursos humanos, a agência tem buscado empregar metodologias que compensem essa restrição, tais como o desenvolvimento de aplicativos de celular para uso dos produtores, bem como a implantação da Rede de Inovação Rural (RIR), que busca prestar ATER de forma continuada e sistemática a um pequeno grupo de produtores organizados para formar uma “comunidade proativa” (Emater, 2016).

A RIR é uma iniciativa extremamente interessante e potencialmente mais eficaz do que atendimentos esporádicos a produtores individuais. Seu maior problema é o seu alcance: atualmente, a Emater consegue oferecer este serviço qualificado a apenas 481 famílias. Considerando os cerca de 90 mil agricultores familiares do estado, percebe-se que o serviço está muito aquém das necessidades da agricultura familiar goiana.

O outro componente de contexto que foi adicionado ao modelo empregado no presente estudo foi o presidencialismo de coalizão. Buscou-se analisar de que forma esse modo de governar tem influenciado na capacidade da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar em se articular para atingir seus objetivos. Inicialmente, foram formuladas quatro hipóteses que podem ser resumidas da seguinte maneira: H1) a capacidade de execução de gastos de um ministério é maior quando o partido de seu Ministro for o mesmo partido do Presidente da República; H2) um dado ministério irá executar maior volume de gastos para a agricultura familiar quando o partido do seu ministro for igual ao partido do Ministro do MDA ou do Secretário da SEAD; H3) em relação a gastos descentralizados, um Ministro irá executar maior volume de gastos no estado da federação no qual ele possui atuação política do que em outros estados da federação e H4) quando o partido do Ministro for o mesmo partido do Governador do estado da federação no qual ele possui atuação política, ele irá executar mais recursos em seu próprio estado do que quando o seu partido for diferente do partido do Governador em exercício no seu estado.

Infelizmente, diante dos dados de que dispunha a pesquisa, somente a hipótese 3 pôde ser estatisticamente testada. Ainda assim, os resultados obtidos corroboraram a rejeição da hipótese nula de indiferença de gastos entre as unidades da federação apenas em 4 dos 32 casos analisados. Assim, a princípio imagina-se que estes casos podem ser interpretados como decisões específicas de caráter individual dos ministros envolvidos.

Quanto às hipóteses 1 e 2, após a coleta de dados, observou-se que as variações que poderiam ser comparadas coincidiam com períodos de outras mudanças muito relevantes, tais como: o período pré e pós-eleitoral de 2014 e a mudança de governo Dilma-Temer. Diante disso, considerou-se que esses fatores externos poderiam afetar a comparabilidade entre os períodos identificados, de modo que se optou por abandonar os testes estatísticos das referidas hipóteses.

Quanto à hipótese 4, três casos com períodos comparáveis foram identificados nos dados, mas dois sofriam do mesmo problema que levou ao abandono das hipóteses 1 e 2: coincidiam com mudanças externas muito relevantes. Apenas um caso comparável havia restado para a hipótese 4. No entanto, como a própria análise preliminar do caso apresentou que o nível de gastos estava em sentido oposto ao preconizado pela hipótese 4, já se pôde concluir que os dados não corroboravam a referida hipótese (pois o gasto na UF do ministro havia sido muito maior em um período no qual não havia alinhamento político entre ministro e governador do estado).

Ademais das limitações que se impuseram à análise da influência do presidencialismo de coalizão na rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, há que se destacar o alerta de um dos entrevistados da presente pesquisa no sentido de que a potencial tendência desintegradora do presidencialismo de coalizão é muitas vezes utilizada como desculpa pelos órgãos de governo para não se arrisquem no jogo político que necessariamente está implícito em ações de coordenação. Assim, diante do alerta, e das dificuldades de medir os seus reais impactos, considera-se adequado adotar uma postura prudente quanto ao que pode e ao que não pode ser atribuído como consequência do presidencialismo de coalizão.

Já quanto à análise da estabilidade do sistema no qual a rede está inserida, seguiu-se a abordagem preconizada no estudo do Senado Federal que considerava que, no caso brasileiro, qualquer análise que envolvesse o meio rural deveria considerar de forma adequada o seu contexto, especificamente quanto a “o ambiente político e institucional e a heterogeneidade da estrutura agrária brasileira” (Senado Federal, 2014, p. 12). Dessa forma, o presente estudo considerou não apenas os aspectos políticos e macroeconômicos relevantes para o funcionamento da rede, mas também os aspectos relativos ao contexto da atividade agrícola, como um todo, e da agricultura familiar, especificamente.

Quanto ao ambiente político e macroeconômico, destacaram-se os impactos na rede do recente processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, dos sucessivos escândalos de corrupção no governo e da grave crise fiscal por que passa o país desde 2015. Quanto ao contexto da atividade agrícola, há que se atentar para a crescente demanda global por alimentos, que estima-se aumentar em 35%, até 2030 (Embrapa, 2018), fato que pode fortalecer a

priorização da agricultura de grande escala no país, por sua maior produtividade média e sopesar a isto a questão dos impactos da atividade agropecuária no meio ambiente que levam a um forte embate entre a agenda ambiental e a agenda agropecuária (ESALQ, 2018).

Entende-se que agricultura familiar não deve ser analisada fora do contexto da agricultura brasileira como um todo. Ela faz parte desse contexto, se relaciona com ele e precisa se adaptar a ele. Caso as políticas governamentais voltadas à agricultura familiar sejam pensadas e discutidas de forma dissociada da questão agrícola como um todo, elas correm o risco de se distanciarem da realidade e de se tornarem inócuas.

No contexto da agropecuária brasileira, o forte ambiente concorrencial pressiona os estabelecimentos de pequeno porte a buscarem inovações. Tais inovações podem ser relativas tanto a técnicas produtivas quanto à busca por novos nichos de mercado. Em ambos os casos, sem o apoio de políticas públicas adequadas, essas iniciativas não se viabilizam e, para a grande maioria dos estabelecimentos rurais, que convivem com condições extremas de pobreza, principalmente no Semiárido, elas nem chegam a ser consideradas pelos agricultores.

Já para abordar o tema da munificência de recursos para a rede, adotou-se como estratégia a realização de consultas orçamentárias para identificar o nível de empenho de todas as ações identificadas como destinadas à agricultura familiar ou com impacto importante sobre ela, ao longo do período de 10 anos que se encerrava no momento da execução da presente pesquisa – ou seja, os anos de 2009 a 2018. No entanto, após a coleta de dados, percebeu-se que das 51 ações selecionadas, 35 ainda não eram executadas no período do PPA 2008-2011 e decidiu-se desconsiderar da análise os anos de 2009 a 2011 e abordar a evolução do gasto apenas no período de 2012 a 2018, no qual todas as 51 ações já eram utilizadas.

É possível que, durante aquele PPA, ações com outros nomes e códigos SIAFI tenham sido empregadas com funções semelhantes às ações selecionadas. Porém, em função da alteração de códigos e de nomenclatura, tais ações não foram identificadas na presente pesquisa. Esta também foi uma das principais limitações da pesquisa, pois para mitigar este problema, poderia ter sido realizada uma pesquisa das ações orçamentárias correspondentes no PPA 2008-2011. Diante das restrições de tempo, no entanto, não foi possível realizar tal levantamento.

Outra limitação da análise sobre a munificência de recursos foi o fato de não terem sido consideradas as informações de contingenciamento de recursos ao longo dos exercícios considerados, o que poderia robustecer a análise.

A despeito das limitações, as análises apresentadas não deixam dúvidas quanto ao baixo nível de munificência de recursos da rede. Diante das importantes restrições, diversos atores apontaram que têm buscado adotar mecanismos que compensem as dificuldades orçamentárias e financeiras, tais como o reforço de parcerias com atores diversos, como forma de potencializar a execução das atividades. Ademais, os fundos constitucionais e de desenvolvimento foram apontados como potenciais fontes alternativas de recursos para as políticas voltadas à agricultura familiar. No entanto, como a baixa munificência de recursos perpassa todas as áreas de políticas públicas no país, a concorrência por fontes alternativas é alta e as ações que visam garantir recursos suficientes para a rede são bastante desafiadoras.

Por fim, o último elemento analisado pelo modelo foi a importância da rede para a sociedade. Quanto a este tema, buscou-se identificar o nível de prioridade e apoio político – refletidos nos discursos e no orçamento – conferidos pelo governo aos problemas atendidos pela rede e aos atores envolvidos com a gestão da rede e analisar a relevância econômica e social da agricultura familiar, como forma de obter uma aproximação para avaliar se a gestão da rede é ou não considerada importante pela sociedade brasileira.

Dessa forma, aqui reside mais uma limitação do estudo, visto que a relevância econômica e social da agricultura familiar não necessariamente se refletem diretamente na percepção geral dos atores da sociedade quanto ao nível de sua importância. No entanto, diante da dificuldade de se identificar outras formas de avaliar em que medida a sociedade considera essa rede mais relevante do que outras, optou-se por discutir-se os papéis da agricultura familiar para a sociedade brasileira, como forma de permitir uma comparação com o nível de respaldo que a rede tem recebido por parte do governo e de outros atores.

Desse modo, destacou-se os papéis da agricultura familiar na produção de alimentos em geral, na produção de alimentos saudáveis, no fortalecimento da agenda ambiental, na diminuição dos fluxos de êxodo rural e o seu impacto econômico para pequenos municípios.

Entretanto – e apesar de todos esses papéis de relevo –, os orçamentos das ações voltadas à agricultura familiar não mostram que os governos têm dado a devida importância ao tema e acredita-se que a falta de prioridade conferida pelo governo não seja uma realidade isolada existente apenas no âmbito governamental. Ou seja, se a sociedade de fato percebesse o papel e a importância da agricultura familiar, seguramente essa percepção se faria refletir em um apoio público mais consistente. Deste modo, ressaltou-se a importância de se reforçar iniciativas que possam dar maior visibilidade à agricultura familiar, para fazer com que a

sociedade conheça a sua importância e, conseqüentemente, cobre melhor desempenho das políticas públicas voltadas à categoria.

Ademais disso, há que se pontuar outras limitações que perpassam as análises de todos os elementos considerados. São elas: 1) o fato de que os espelhos de monitoramento do PPA utilizados para embasar a pesquisa traziam informações atualizadas apenas até o exercício de 2017, visto que os documentos relativos ao ano de 2018 ainda não estavam disponíveis no SIOP, quando da fase de coleta de dados; e 2) o fato de não ter havido tempo hábil para se analisar as atas da CNAPO, CIAPO, CONSEA, CAISAN e de outros grupos interministeriais que, sem dúvidas, poderiam ter agregado informações úteis à análise.

A despeito das diversas limitações aqui apontadas, considera-se que a presente pesquisa oferece uma oportuna contribuição ao estudo da agricultura familiar no Brasil, sob a ótica das políticas públicas voltadas a essa categoria. Como decorrência do presente trabalho, vislumbra-se como oportunidade de pesquisa futura a comparação dos resultados obtidos por esta análise qualitativa da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar com os resultados quantitativos obtidos pelos programas que compõem essa política. Tal comparação poderia oferecer evidências sobre quais aspectos do funcionamento, da estrutura e/ou do contexto da rede da política pública podem estar afetando o alcance de seus principais objetivos.

Além disso, diversas outras questões merecem investigação e podem ampliar ou refinar o escopo do modelo empregado na presente pesquisa. Como exemplo, pode-se citar:

- Quais elementos ligados ao comportamento de atores não estatais podem interferir na efetividade das redes de políticas públicas?
- Em que medida a atuação da burocracia (alta, média e de nível de rua) pode influenciar a estrutura e o funcionamento das redes?
- Que outros elementos políticos além dos apontados deveriam ser considerados?
- Existem políticas específicas em que a gestão por meio de redes é mais efetiva?

E nesse sentido, reconhecendo-se as especificidades das políticas públicas nas diversas áreas (saúde, saneamento, educação, segurança, dentre outros), quais variáveis do modelo aqui empregado teriam maior ou menor influência nesses temas? Tudo isso parece configurar uma interessante e profícua agenda de pesquisa.

7 REFERÊNCIAS

- Abranches, S. H. H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5–34. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41–67. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Aguiar, R. M. F. (2017). *Apresentação em Audiência Pública no Senado Federal*. Brasília.
- Alves, E., & Rocha, D. de P. (2010). Ganhar tempo é possível? In J. G. Gasques, J. E. Vieira Filho, & Z. Navarro (Eds.), *A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas* (pp. 275–291). IPEA.
- Arretche, M. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Em Perspectiva*, 18(2), 17–26. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>
- AS-PTA, & CONTAG. (2016). *A crise da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no Brasil*.
- Baiardi, A., & Alencar, C. M. M. de. (2014). Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(Sulp. 1), 45–62. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600003>
- Bardach, E., & Lesser, C. (1996). Accountability in Human Services Collaboratives - For What? and To Whom? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 197–224. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024307>
- Berry, F. S., Brower, R. S., Choi, S. O., Goa, W. X., Jang, H., Kwon, M., & Word, J. (2004). Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities. *Public Administration Review*, 64(5), 539–552.
- Bezerra, I., & Schneider, S. (2012). Produção E Consumo De Alimentos: O Papel Das Políticas Públicas Na Relação Entre o Plantar e o Comer. *Faz Ciência*, 15(20), 35–61.
- Bittencourt, F. M. R. (2012). Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. *Textos Para Discussão 112. Núcleo de Estudos e Pesquisas Do Senado*.

- Borges, A. (2011). The Political Consequences of Center-Led Redistribution in Brazilian Federalism: The Fall of Subnational Party Machines. *Latin American Research Review*, 46(3), 21–45. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0047>
- Borges, A. (2013). Eleições presidenciais , federalismo e política social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(81), 117–136.
- Brown, K., & Keast, R. (2003). Citizen-government engagement: community connection through networked arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 25(1), 107–131.
- Buainain, A. M., Alves, E., Silveira, J. M., & Navarro, Z. (2013). Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, 2, 105–121.
- Buainain, A. M., & Garcia, J. R. (2013). Contextos locais ou regionais: importância para a viabilidade econômica dos pequenos produtores. In S. K. Campos & Z. Navarro (Eds.), *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* (pp. 133–176). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: the social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50(4), 619–627. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>
- Campbel, J. L. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Caporal, F. R. (1991). *A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público*. Dissertação Mestrado em Extensão Rural - UFSM, RS. Universidade Federal de Santa Maria.
- Caume, D. J. (2009). Agricultura Familiar e Agronegócio: falsas antinomias. *Redes*, 14(1), 26–44. Retrieved from <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/846/1452>
- Cavalcante, P. (2011). Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional : uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, 45(6), 1781–1804.
- Cazella, A. A., Capellesso, A. José, Medeiros, M., Tecchio, A., Sencébé, Y., & Búrigo, F. L. (2016). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política e Sociedade*, 15(Edição Especial), 49–79. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49>
- Cline, K. D. (2000). Defining the Implementation Problem: Organizational Management versus

- Cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(3), 551–571.
- CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento. (2018). *Compêndio de Estudos CONAB – Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultados das*. Brasília.
- CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (2017). *Exposição de Motivos nº 2/2017 – CONSEA*. Brasília.
- Crestana, S. (2009). Prefácio. In I. S. F. de Sousa & J. R. F. Cabral (Eds.), *Ciência como instrumento de inclusão social* (p. 386). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica.
- Cristofoli, D., & Markovic, J. (2016). How to make public networks really work: A qualitative comparative analysis. *Public Administration*, 94(1), 89–110. <https://doi.org/10.1111/padm.12192>
- Dias, M. M. (2007). As mudanças de direcionamento da política nacional de assistência técnica e extensão rural (PNATER) face ao difusionismo. *Revista Brasileira de Economia Doméstica Oikos*, 18(2), 11–21.
- Emater, Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária. (2016). *Conheça a emater*. Goiânia.
- Emater, Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária. (2018). *Documento Executivo Emater – “Compromissos do próximo Governador para este serviço.”* Goiânia.
- Embrapa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2009). *Ciência como instrumento de inclusão social*. (I. S. freire de Sousa & J. R. F. Cabral, Eds.). Brasília: Embrapa Informação Tecnológica.
- Embrapa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2018). *Visão 2030 O Futuro da Agricultura Brasileira*. Brasília.
- ESALQ, Grupo de Políticas Públicas-USP. (2018). *Análise territorial, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar: Painel AF Síntese das discussões da Rede Temática Meio Ambiente*. São Paulo.
- ESALQ, Grupo de Políticas Públicas – USP. (2018a). *Análise territorial, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar: Painel AF - Síntese das discussões da Rede Temática ATER*.
- ESALQ, Grupo de Políticas Públicas – USP. (2018b). *Análise territorial, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar: Painel AF - Síntese das discussões da Rede Temática Crédito Rural*. São Paulo.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S., & Bennett, C. (2011). Public Policy networks and “wicked problems”: a nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307–

324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Ferlie, E., & Pettigrew, A. (1996). Managing Through Networks: Some Issues and Implications for the NHS. *British Journal of Management*, 7(Especial Issue), 81–99. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1996.tb00149.x>
- Fernandes, A. H. de M. (2016). *A Frente Ampla da Agropecuária Brasileira na Constituinte de 1988: O patronato rural e o projeto de modernização conservadora do campo*. (Entre o Local e o global). Nova Iguaçu.
- Fountain, J. (2013). *Implementing Cross-Agency Collaboration: A Guide for Federal Managers. Collaborating Across Boundaries Series*.
- Graziano da Silva, J. (2010). Os Desafios das Agriculturas Brasileiras. In J. G. Gasques, J. E. Vieira Filho, & Z. Navarro (Eds.), *A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas* (pp. 157–184). IPEA. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i60p100-105>
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). *The Sage Handbook of organizational institutionalism*. Thousand Oaks: Sage.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(Supl. 1), 125–146. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>
- Guanziroli, C. (2013). Mercados viáveis para a inserção econômica dos agricultores familiares. In S. K. Campos & Z. Navarro (Eds.), *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: Ganhar tempo é possível?* (pp. 101–132). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Guanziroli, C. E. (1998). *Reforma Agrária e Globalização da Economia - O Caso do Brasil*.
- Hoffmann, R. (2014). A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? *Segurança Alimentar e Nutricional*, 21(1), 417–421. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4623.0886>
- Houtzager, P. P. ., & Kurtz, M. J. (2000). The Institutional Roots of Popular Mobilization: State Transformation and Rural Politics in Brazil and Chile, 1960-1995. *Comparative Studies in Society and History*, 42(2), 394–424.
- Jennings, E. T. (1994). Building Bridges in the Intergovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in the American States. *Public Administration Review*, 54(1), 52–60.
- Jennings, E. T., & Ewalt, J. A. G. (1998). Interorganization Coordination, Administrative

- Consolidation, and Policy Performance. *Public Administration Review*, 58(5), 417–428.
- Jennings, E. T., & Krane, D. (1994). Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone. *Public Administration Review*, 54(4), 341–348.
- Juenke, E. G. (2005). Management tenure and network time: How experience affects bureaucratic dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1), 113–131. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui006>
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). A Management perspective on Policy networks. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: SAGE Publications.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Longman.
- Klijn, E.-H. (1997). *Policy networks: an overview*. In *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Licha, I., & Molina, C. G. (2006). *Coordinación de la Política Social : criterios para avanzar. Serie de Documentos de Trabajo I-58*. Washington.
- Lindblom, C. (1979). Studies Still Muddling, not yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526.
- Lopes, M. A., & Laplane, M. F. (2013). Apresentação. In S. K. Campos & Z. Navarro (Eds.), *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* (pp. 9–11). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Mandell, M., & Keast, R. (2007). Evaluating network arrangements: Toward revised performance measures. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 574–597.
- March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), 281–296.
- MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2014). *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS)*. Brasília.
- Milward, H. B. (1996). Symposium on the Hollow State: Capacity, Control, and Performance in Interorganizational Settings. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 193–195.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 203–222. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024378>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience : Defining the Principle of Who and What Really Counts. *The*

- Academy of Management Review*, 22(4), 853–886.
<https://doi.org/10.5465/AMR.1997.9711022105>
- Mitchell, S. M., & Shortell, S. M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: a typology for research, policy, and practice. *The Milbank Quarterly*, 78(2), 241–89, 151. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.00170>
- Moreira, J. R. (2009). Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, 12(2), 57–88.
- Morrissey, J. P., Calloway, M., Bartko, W. T., Ridgely, M. S., Goldam, H. H., & Paulson, R. I. (1994). Local Mental Health Authorities and Service System Change: Evidence from the Robert Wood Johnson Program on Chronic Mental Illness. *The Milbank Quarterly*, 72(1), 49–80.
- Navarro, Z. (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In J. G. Gasques, J. E. Vieira Filho, & Z. Navarro (Eds.), *A Agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas* (pp. 185–211). Brasília: IPEA. <https://doi.org/10.1590/s0102-0562014000100022>
- Navarro, Z., & Campos, S. K. (2013). A “pequena produção rural” no Brasil. In S. K. Campos & Z. Navarro (Eds.), *A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível?* (pp. 13–28). Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE).
- Nicoletti, A. S. (2014). *O Presidencialismo brasileiro e sua relação com o Poder Legislativo: discutindo o governo de coalizão*.
- O’Toole, L. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
- O’Toole, L. J. (1997a). Implementing public innovations in network settings. *Administration and Society*, 29(2), 115–138. <https://doi.org/10.1177/009539979702900201>
- O’Toole, L. J. (1997b). The Implications for democracy in a networked bureaucratic world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443–459. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024358>
- O’Toole, L. J. (2015). Networks and Networking: The Public Administrative Agendas. *Public Administration Review*, 75(3), 361–371. <https://doi.org/10.1111/puar.12281>
- O’Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681–693. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00415.x>
- Oliveira, G. R., & Faria, A. S. de. (2018). *Efeitos da ATER sobre a produtividade agropecuária*

em Goiás. Goiânia.

- Oliveira, M. M. (1999). As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 16(2), 97–134.
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *The Academy of Management Review*, 15(2), 241–265. <https://doi.org/10.2307/258156>
- Palotti, P. L. de M., & Cavalcante, P. L. C. (2018). Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. *Opinião Pública*, 24(2), 427–455. <https://doi.org/10.1590/1807-01912018242427>
- Peixoto, M. (2008). *Extensão rural no Brasil - uma abordagem histórica da legislação. Textos para Discussão* 48. Brasília. Retrieved from http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/artigos-e-revistas/Extensao_Rural_no_Brasil_-_uma_abordagem_historica_da_legislacao._pdf.pdf
- Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Research Paper nº 21*. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Picolotto, E. L. (2014). Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(Supl. 1), 63–84.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. de Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 121–143. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>
- Powell, W. W. (1990). Neither Market nor hierarchy: Network forms of organization. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior* (pp. 295–336). Greenwich: JAI.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. (3rd editio). Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638–648.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1991). Institutional-Level Norms and Organizational Involvement in a Service-Implementation Network. *Journal of Public Administration*

- Research and Theory*, 1(4), 391–417.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 40, 1–33. <https://doi.org/10.2307/2393698>
- Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2013). Combining structure, governance, and context: a configurational approach to network effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479–511. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut039>
- Ramos, R., Sieb, D., Poleze, P., & Eliziário, T. (2018). *Estratégias e recursos financeiros para contratação de 30 mil projetos pelo Pronaf Produtivo Orientado (PPO)*. Brasília.
- Repetto, F. (2009). Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In F. Repetto, J. De Toni, J. C. Vaz, M. S. Fonseca, H. M. de S. Almeida, O. O. Aguilar, & M. J. M. Cabello (Eds.), *Reflexões para Ibero-America: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP.
- Rhodes, R. (1997). From Marketisation To Diplomacy: *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 40–53.
- Rocha Neto, J. M. da, & Borges, D. F. (2016). Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. *Cadernos EBAPE*, 14(Edição Especial), 440–472. <https://doi.org/10.1590/1679-395115005>
- Rodden, J. (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 9–27. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>
- Romano, J. O. (2009). *Política nas Políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Seropédica, Rio de Janeiro: EDUR UFRRJ; Mauad-X.
- Ros, C. A. da. (2006). *As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Ruas, E. D., Brandão, I. M. de M., Carvalho, M. A. T., Soares, M. H. P., Matias, R. F., Gava, R. C., & Mesones, W. G. de la P. (2006). *Metodologia Participativa de Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável.pdf*. (R. C. Gava, Ed.). Belo Horizonte: Mexpar.
- Schmitt, C. J. (2016). A transformação das “Ideias Agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. *Política & Sociedade*, 15(Edição Especial), 16–48. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p16>
- Senado Federal, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. (2014). *Relatório de Avaliação*

- de Políticas Públicas: Planejamento, Execução e Controle do Crédito Rural no Brasil*. Brasília.
- Senado Federal, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. (2016). *Avaliação de Políticas Públicas: Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER*. Brasília.
- Senado Federal, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. (2017). *Relatório de Avaliação da Política de Pesquisa Agropecuária*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018a). *Programa 2012 – Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018b). *Programa 2028 – Defesa Agropecuária*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018c). *Programa 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018d). *Programa 2042 – Pesquisa e Inovações para a Agropecuária*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018e). *Programa 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018f). *Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília.
- SIOP, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. (2018g). *Programa 2077 – Agropecuária Sustentável*. Brasília.
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105–121. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>
- Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (3rd editio). Thousand Oaks: Sage Publications.
- TCU, Tribunal de Contas da União. (2018). *Relatório do Acórdão 2.901/2018/TCU-Plenário*. Brasília.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528–550. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x>
- Vieira Filho, J. E. R., & Conceição, J. C. P. R. da. (2010). *Censo Agropecuário 2006: uma crítica ao recorte metodológico*. Brasília.
- Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public*

Administration Review, 38(6), 501–509. Retrieved from <http://publicadministrationreview.org/a-budget-for-all-seasons-why-the-traditional-budget-lasts/>

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research - Design and Methods* (3rd Editio). Beverly Hills, CA: Sage Publications.