

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH

Luany Barros e Xavier

No olho do furacão: o Policy Design e a Construção Social do Programa Avançar na Agropecuária e no Desenvolvimento Rural para o eixo estratégico da agricultura familiar.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas

Orientadora: Prof. Dra. Leticia Maria Schabbach

Porto Alegre 2022

Luany Barros e Xavier

No olho do furacão: o Policy Design e a Construção Social do Programa Avançar na Agropecuária e no Desenvolvimento Rural para o eixo estratégico da agricultura familiar.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas

Orientadora: Prof. Dra. Leticia Maria Schabbach

Porto Alegre 2022

CIP - Catalogação na Publicação

Xavier, Luany Barros

No olho do furacão: o Policy Design e a Construção Social do Programa Avançar na Agropecuária e no Desenvolvimento Rural para o eixo estratégico da agricultura familiar. / Luany Barros Xavier. -- 2022. 56 f.

Orientadora: Leticia Maria Schabbach.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2022.

1. Políticas Públicas. 2. Implementação de Políticas Públicas. 3. Construção Social. 4. Policy Design. I. Schabbach, Leticia Maria, orient. II. Título.

Luany Barros e Xavier

No olho do furacão: o Policy Design e a Construção Social do Programa Avançar na Agropecuária e no Desenvolvimento Rural para o eixo estratégico da agricultura familiar.

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Políticas Públicas

Porto Alegre, ____ de _____ de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Christian Jecov Schallenmüller

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Me. Damásio Duval Rodrigues Neto

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Letícia Maria Schabbach

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

À minha ancestralidade, às minhas linhagens materna e paterna. Agradeço o sangue que me corre nas veias e à imensa combinação de DNA africano que tenho. Agradeço à Carmelina, Pedro, Maria Teresa, Edy e ao legado deixado por vocês e por quem veio antes.

Por todo o amor e a paciência de sempre, eu agradeço à minha mãe, Carmem Jecy. Dona do sorriso mais afetuoso e das brincadeiras mais debochadas, além de poetisa, artista, professora, amiga e cidadã crítica.

Pela força, compreensão, escuta atenta, afago e amor, agradeço ao meu pai, Luiz Antônio. Não à toa carrego em meu nome o nome dele. Homem sagaz, observador, autodidata, sério e de um coração generoso.

Por serem as melhores pessoas para se guardar na memória do coração, meu irmãos, Carmynie e Bernardo, obrigada por estarem nessa caminhada comigo. Eu os amo muito. Vocês são meus guias por esse mundo e eu só posso agradecer o exemplo de seres humanos, acadêmicos e profissionais que vocês são e me inspiram a ser. Agradeço também ao Diogo, marido da minha irmã, a quem eu considero como irmão, amigo e parceiro de nerdices.

Às minhas tias, Carmem Regina, Carmem Lecy e Maria Medianeira, eu agradeço e reverencio as mulheres incríveis que são e que sempre me orientaram a ser, não apenas com palavras, mas pela ação.

Aos meus primos e primas, agradeço por todos os momentos de alegria, companheirismo e discordância, crescer com vocês é uma honra.

Às crianças da minha família e aos meus afilhados, obrigada por darem um novo sentido à minha existência.

Agradeço aos queridos amigos, que alumiarão a rua escura da solidão: Keyla, Rafael, Yasmim, Tomas, Caroline, Karen, Stefan. Agradeço o afeto e o acolhimento de sempre, Tainá e Matheus.

Em todos os anos de Universidade Federal, não poderia deixar de agradecer ao corpo acadêmico, desde as trabalhadoras e trabalhadores terceirizados, até técnicas e técnicos administrativos e educacionais, ao movimento estudantil – minha grande janela para o mundo – e aos professores e professoras, obrigada, principalmente minha orientadora Letícia, pela dedicação, segurança e grande apoio neste processo.

E por fim, mas não menos importante, agradeço aos trabalhadores do DDAPA da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, por me acolherem tão bem e

contribuírem com o desenvolvimento da minha carreira, mas sobretudo pelo virtuoso trabalho dedicado à justiça social no campo.

*“Somente o amor é fiel à nossa essência.
E o medo só existe para despertar o quão somos fiéis”
Carmem Jecy Machado Barros*

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso analisa a implementação do Programa Avançar – Eixo II para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural lançado em dezembro de 2021 pelo governo do estado do Rio Grande do Sul à época. O Programa Avançar utilizou a estrutura do Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (Feaper) com o objetivo de operacionalizar o financiamento de projetos para agricultores familiares. A análise foi elaborada a partir das teorias da Construção Social (SCHNEIDER; INGRAM, 1988, 1993; INGRAM; SCHNEIDER, 1990, 1991) e do Policy Design (SIMON, 1981; BOBROW, DRYZEK, 1987; SCHNEIDER; INGRAM, 1988; WEIMER; VINING, 1989; MAY, 1991), utilizando a ferramenta de análise de implementação do bottom-up, a qual postula que os *policymakers* e atores interessados contribuem ativamente para elaborar as regras de implementação e para executar adaptações necessárias ao contexto local. Trata-se de uma análise exploratória de caráter etnográfico, visto que o estudo foi realizado devido a atividade de estágio não obrigatório na Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR). O cerne do trabalho é entender o processo de implementação, desde a legislação que referencia a política pública até a percepção dos gestores técnicos em relação ao programa AVANÇAR e ao público beneficiário da política.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação de Políticas Públicas. Construção Social. Policy Design.

ABSTRACT

This course completion paper analyzes the implementation of the Avançar Program - Axis II for Agriculture and Rural Development launched in December 2021 by the state government of Rio Grande do Sul at the time. The Avançar Program used the structure of the State Fund for Support to Small Rural Establishments (Feaper) with the objective of operationalizing the financing of projects for family farmers. The analysis was elaborated from the theories of Social Construction (SCHNEIDER, INGRAM, 1988, 1993; INGRAM, SCHNEIDER, 1990, 1991) and Policy Design (SIMON, 1981; BOBROW, DRYZEK, 1987; SCHNEIDER, INGRAM, 1988; WEIMER, VINING, 1989; MAY, 1991); using the bottom-up implementation analysis tool, in which policymakers and stakeholders actively contribute to elaborate the implementation rules. This is an exploratory analysis of an ethnographic nature, since the study was carried out due to a non-mandatory internship activity at the Secretariat of Agriculture, Livestock and Rural Development (SEAPDR). The core of the work is to understand the implementation process from the legislation that references the public policy to the perception of the technical managers in relation to the AVANÇAR program and the policy's beneficiary public.

Keywords: Public Policies. Implementation of Public Policies. Social Construction. Policy Design.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Matriz de construção social dos grupos-alvo.....	49
FIGURA 2 – Matriz de Construção Social	50

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Quadro do perfil dos entrevistados.....	31
--	----

LISTA DA ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural

BADESUL – Badesul Desenvolvimento S.A.

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

COCEARGS – Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul

CODENE - Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra

CONGAPES - Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentável

COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DAFA – Departamento da Agricultura Familiar

DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

DCOOP – Departamento de Cooperativismo

DDAPA – Departamento de Desenvolvimento Agrário, Pesqueiro, Aquícola, Indígenas e Quilombolas

EMATER – Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

FEAPER – Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

PEAF – Programa Estadual de Agroindústria Familiar

PEC – Programa de Extensão Cooperativa

RGP – Registro Geral de Pesca

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

SEAPDR – Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	14
2 – Fundamentação Teórica	18
2.1 – Políticas Públicas e ciclo de políticas	18
2.2 – Policy Design e construção do público-alvo.....	22
3 – Metodologia	30
4 – Resultados	31
4.1 – Descrição do Programa.....	32
a) Objetivos.....	33
b) Atores envolvidos	35
c) Elaboração do programa e desafios de implementação.....	37
d) Critérios para elaboração do Policy Design.....	41
e) Matriz de Construção Social	48
5 – CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53
APÊNDICE A	56

1 - INTRODUÇÃO

O Programa AVANÇAR na Agropecuária e no Desenvolvimento Rural, foi lançado pelo ex-governador do Estado, Eduardo Leite e a ex-secretária da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, Silvana Covatti, no dia 2 de dezembro de 2021. Na ocasião, apresentaram um *powerpoint* no qual constavam os seguintes três eixos e recursos previstos: Eixo I - Irrigação - R\$201,42 milhões para a irrigação; Eixo II – Agricultura Familiar - R\$35,34 milhões; Eixo III - Melhorias nos acessos às propriedades para facilitar o escoamento da produção - R\$39,15 milhões. A proposta era de mitigar os problemas envolvendo a falta de chuvas e melhorar as condições de vida dos pequenos agricultores e fortalecer o processo produtivo do estado como um todo.

Este trabalho de conclusão de curso tratará da operacionalização do *Policy Design* do Eixo II do Programa Avançar, no âmbito do Departamento da Agricultura Familiar (DAFA) e do Departamento do Desenvolvimento Agrário, Pesqueiro, Aquícolas, Indígenas e Quilombolas (DDAPA) da Secretaria Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), local onde foi realizado o estágio não obrigatório entre novembro de 2021 e setembro de 2022.

As questões de interesse foram: a) Como foi desenhada a política pública (Eixo II do Programa Avançar) na SEAPDR para que abrangesse os setores diversos da agricultura familiar? b) Dentro do desenho da política, como foram selecionados os distintos beneficiários da agricultura familiar e distribuídos os investimentos? c) Que atores de políticas públicas participaram desse processo? E, enquanto reflexão teórica, em se tratando de um programa (ou de uma proposta de programa) com a definição, apenas, de três eixos e os respectivos investimentos - sem os delineamentos requeridos, como objetivos, metas, população-alvo, metodologia de operacionalização, previsão de avaliação dos resultados, etc - é possível aplicar a abordagem do *policy design* - em especial, a construção do público alvo - na fase de implementação, na medida em que a SEAPDR teve que formular e, ao mesmo tempo, implementar, em curto espaço de tempo (um ano), uma política pública abrangente, de escopo estadual?

A partir das atividades desempenhadas no campo de estágio não obrigatório, surgiu a oportunidade de acompanhar mais de perto a elaboração de políticas públicas para os setores atendidos no departamento. Pode-se notar o empenho dos servidores do estado em manter a “máquina funcionando” de forma que os recursos cheguem aos públicos mais vulneráveis do

campo. Desta forma, este Trabalho de Conclusão está dedicado em evidenciar os esforços de variados atores institucionais, para a implementação de políticas públicas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul.

A coleta de dados deu-se por meio da participação de reuniões internas do DDAPA, da participação de reuniões em conjunto com o Departamento da Agricultura Familiar e Agroindústria (DAFA), reuniões em conjunto com a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) que opera em conjunto com a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR), além de notícias veiculadas no site da SEAPDR¹, materiais disponibilizados no site da Secretaria, entrevistas com os técnicos responsáveis pela elaboração e revisão do manual técnico do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER), entrevistas com técnicos da Emater.

Após o lançamento do Programa, porém, surgiram muitas dúvidas de como se daria sua implementação, visto o pouco tempo para a execução de obras, ademais as contingências impostas pelo período eleitoral em que nos últimos dois quadrimestres o governo não pode se comprometer com despesas que não poderão ser cumpridas integralmente dentro do exercício. Outro contratempo, foi que o material disponibilizado pelo governo não continha informações sobre a forma em que os investimentos seriam feitos, quais seriam os beneficiários e qual o critério de seleção deles. Houve uma mobilização do corpo técnico da SEAPDR para que os recursos do programa contemplassem também o público do DAFA e do DDAPA.

O estado do Rio Grande do Sul é a quarta maior economia do Brasil, de acordo com os dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no ano de 2019, com uma participação de 6,5% do Produto Interno Bruto (PIB), atrás de São Paulo (31,9%), Rio de Janeiro (10,6%) e Minas Gerais (8,8%). Na contribuição do Valor Adicionado Bruto (VAB) na Agropecuária do país, os dados do IBGE mostram que o estado arcou com 11,7%, um montante, em torno de R\$36,3 bilhões. No estado, o setor agropecuário contribui com apenas 8,6% do VAB, ainda assim, esta atividade é de suma importância para a economia, pois setores da agroindústria e exportações são impulsionados por ela. De acordo com a Carta de Conjuntura Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (2012, p. 1):

¹ A partir do dia 2 de julho de 2022 todas as notícias referentes ao Avançar foram retiradas do site da secretaria para atender a legislação eleitoral. Site: <https://www.agricultura.rs.gov.br/inicial>

O chamado complexo agroindustrial, que tem a agropecuária em seu núcleo, interliga-se com setores a montante, que fornecem insumos, máquinas e implementos e financiamento, e com setores a jusante, responsáveis pelo processamento (como as indústrias de alimentos e do fumo) e pela distribuição da produção agropecuária. O peso total desse sistema econômico pode chegar a quase um terço do PIB. (FEE, nº55)

De acordo com o censo agropecuário realizado em 2017 pelo IBGE, existem no Rio Grande do Sul 365.094 estabelecimentos agropecuários, destes, 293.892 são classificados como familiares e 71.202 não familiares, ou seja, 80,4% dos estabelecimentos rurais do Rio Grande do Sul são da agricultura familiar, contando com uma área total de 5.476.463 hectares para 16.208.095 hectares da agricultura não familiar. O total de pessoas ocupadas em atividades agropecuárias é de 992.000, dos 11.422.973 habitantes do estado (IBGE, 2017).

Evidencia-se, então, a importância do setor primário para a economia do Rio Grande do Sul. Sendo assim, as condições climáticas exercem um papel central para a regulação econômica e sobrevivência de diversas pessoas no estado. De outubro de 2020 à fevereiro de 2022, o Rio Grande do Sul teve o segundo maior recorde nacional de falta de chuvas do país: um ano e quatro meses consecutivos, perdendo apenas para Mato Grosso do Sul com um ano e sete meses². Em fevereiro de 2022, 414 dos 496 municípios já haviam decretado situação de emergência em conta da falta de água, ou seja, 83,2% do total³.

O Relatório Estiagem n. 001/2022⁴, publicado em 18 de janeiro de 2022, elaborado pelo Grupo de Trabalho de acompanhamento e avaliação dos efeitos da estiagem no estado, composto por membros da Secretaria da Agricultura Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR), Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) que opera em conjunto com a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) e o Instituto Riograndense do Arroz (IRGA), relata que até janeiro de 2022 “mais de oito mil localidades e mais de 207 mil propriedades atingidas pelos efeitos da estiagem no Estado, além de cerca de 10,5 mil famílias com dificuldades ao acesso à água”. O documento segue: os meses de julho a novembro de 2021 apresentaram oscilação no volume de chuvas

² Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/02/23/rs-tem-83percent-das-cidades-em-situacao-de-emergencia-entenda-a-diferenca-entre-seca-e-estiagem.ghtml>. Acesso em: 06 out. 2022.

³ Id., 2022

⁴ <https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202204/04103720-relatorio-estiagem-01.pdf>

entre perto do normal e abaixo do normal, em dezembro, as altas temperaturas e um episódio de bloqueio atmosférico favoreceram o clima seco na maior parte das regiões do estado.

Este cenário causou perdas significativas na agricultura gaúcha, principalmente para a agricultura familiar. Até o dia 17 de janeiro, a Emater/ASCAR havia recebido 5.333 relatos de perdas nos cultivos, os produtores de grãos (milho, soja e feijão) foram os mais atingidos, seguidos pelos produtores de leite. (RELATÓRIO ESTIAGEM N o 01/2022 – SEAPDR). Infelizmente, os relatórios da estiagem ficaram delimitados aos números da atividade econômica, não há dados qualitativos em relação aos efeitos da seca na agricultura familiar como um todo – setores empobrecidos do meio rural, assentados, reassentados, indígenas, pescadores, piscicultores, quilombolas, ou seja, o público potencial de beneficiários pelo Eixo II do AVANÇAR.

Este trabalho está dividido em seis partes, contendo fundamentação teórica, a explicação e do Policy Design e a construção do público-alvo, a metodologia empregada, a descrição do programa analisado e os passos da implementação pela SEAPDR, conclusão, referências e apêndice - onde é apresentado o roteiro de questões aplicado aos implementadores.

2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para a fundamentação teórica sobre o desenho de políticas públicas para a implementação do AVANÇAR-Feaper, estudamos a literatura pertinente sobre ciclo de políticas públicas, mais precisamente a abordagem *bottom-up* para análise da implementação, bem como os postulados do Design Policy, em especial a construção social do público-alvo.

2.1 Políticas públicas e o ciclo de políticas

A área de estudo de Políticas Públicas surgiu nos Estados Unidos, tendo como base de análise a ação dos governos, diferentemente das correntes de pensamentos europeias que centravam a análise na evolução do Estado e das instituições. (SOUZA, 2006, p.22)

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. (Id., 2006, p. 22)

Para Muller e Surel (2002, p. 11) para caracterizar as políticas públicas é necessário pensar a democracia: a ação dos governos e a interação com os cidadãos, a “reintegração do cidadão na rede de decisão”. Neste sentido, os autores descrevem políticas públicas como sendo: “um constructo social e um constructo de pesquisa”, devido à complexidade que envolve o tema. Os autores argumentam que podem existir políticas públicas independente se existe, ou não, um órgão regulamentador, ou uma estrutura normativa específica. Também é possível que muitos órgãos executem políticas que beneficiem pautas das quais não estariam diretamente vinculados. Assim, faz-se necessário que o estudioso delimite o olhar para o objeto que está pesquisando, sendo também responsável por atribuir sentido à política estudada.

Conforme os autores (MULLER; SUREL, 2002, p.13), as políticas públicas podem ser entendidas de forma multifatorial, em primeiro lugar, como um quadro normativo de ação, “formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância ‘visível’ da política”, ou seja, é formada por recursos (financeiros, intelectuais, regulatórios e materiais) e produtos (*output*s financeiros, regulatórios, físicos). Assim, a política pública pode ser definida como uma “combinação específica de leis, de atribuições de créditos, de

administrações e de pessoal voltados para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (ROSE; DAVIES, 1994 *apud* MULLER, SUREL, 2002, p. 15). Este quadro normativo, porém, tem de funcionar como uma “estrutura de sentido” que consiga refletir sobre as trocas entre os atores públicos e privados na arena política. (MULLER; SUREL, 2002, p.16)

Em segundo lugar, uma política pública pode ser entendida “como expressão do poder público”, neste caso evidencia-se a importância de se entender o papel do Estado como figura de autoridade, seja como na máxima weberiana “como detentor do monopólio da violência física legítima”, seja como constituidor dos detentores de direito, “definindo critérios de renda para a obtenção de uma ajuda social”, por exemplo. Demonstrando assim que a relação das políticas públicas com o Estado está em constante movimento, sejam elas mais ou menos perceptíveis. Neste “prisma analítico” deve-se interrogar constantemente “sobre a natureza evolutiva do Estado e das relações entre o espaço público e privado” (MULLER; SUREL, 2002, p. 17).

Em terceiro e último lugar, para os autores Muller e Surel (2002, p. 19) , “uma política pública constitui um ordem local”, eles destacam que “toda política pública assume, de fato, a forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica”, quer dizer que, as políticas públicas devem ser estudadas analisando-se além das ações governamentais e a legislação vigente, mas pelo conjunto de atores: políticos, funcionários, instituições, grupos de interesse que participam da ação pública e que são afetados pela ação do Estado. A “ordem local” segundo Friedberg (1993 *apud* MULLER, SUREL, p. 19) referenciado pelos autores é: “constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos”.

O campo de Políticas Públicas é multidisciplinar, as áreas da sociologia, ciência política e economia ajudam a compor seu entendimento teórico-conceitual. Neste trabalho iremos considerar Política Pública, a ação do Estado, na mobilização de recursos materiais (financeiros, regulatórios, humanos) e simbólicos (conhecimento, expertise, *feedback* de políticas prévias) (SCHABBACH, 2020, p. 343) com a finalidade de atingir objetivos específicos e solucionar “problemas da sociedade” (MAZZEI; FARAH, 2020, p. 313). Ao mesmo tempo, entendemos que o Estado é um ente que se modifica a partir de políticas de

governo e as interações com atores privados. De acordo com Celina Souza (2003, p. 13) é importante entender que Políticas Públicas são um:

[...] campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente).

Para uma análise bem fundamentada de políticas públicas é importante que o estudioso empregue metodologias que auxiliem na investigação do tema proposto. O modelo sequencial de análise de políticas públicas, também conhecido como *policy cycle* (ciclo de políticas), tem sido amplamente utilizado como ferramenta de estudo, pois cada etapa da política pode ser vista separadamente: formação de “agenda, formulação, implementação e avaliação” (MAZZEI; FARAH, 2020, p. 313). Desta forma, faz-se possível a compreensão das especificidades de cada fase, apesar de o processo não ser estanque e as fases estarem interrelacionadas. Para Lima e D’Ascenzi (2013, p. 101) o *policy cycle* é uma “ferramenta de recorte de objeto de análise visto que a abordagem não possui variáveis explicativas para os fenômenos (Idem).

Mesmo com as limitações do modelo apresentadas pela literatura, como a impossibilidade de separação total das etapas, além da impossibilidade de ordenação delas, pois cada situação tem sua dinâmica (FREY, 2000; SILVA; MELLO, 2000; HILL, 2006 *apud* MAZZEI; FARAH, 2020, p.314), corroboramos que o *policy cycle* fornece uma visão objetiva das etapas da política o que facilita o estudo.

Para que a pesquisa em políticas públicas seja coesa, reafirmamos a importância de se utilizar instrumentos metodológicos que auxiliem o pesquisador no objetivo da análise. Dentre as metodologias de análise de Implementação de Políticas Públicas existem duas hegemônicas entre os estudiosos, as abordagens *top-down* e *bottom-up*. A primeira abordagem, dá destaque para as decisões governamentais: “definições detalhadas sobre os objetivos, as ações oficiais de implementação, os agentes implementadores e o público-alvo, os principais fatores que afetam a política, seus resultados e impactos esperados” (SABATIER, 1986 *apud* MAZZEI; FARAH, 2020, p. 314). Nesta perspectiva, o processo de formulação tem maior relevância, pois o quadro normativo é o que estrutura a política pública. Os possíveis problemas de implementação são de responsabilidade dos formuladores e das deficiências no processo de

definição de objetivos. (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 102) O modelo, então possui uma rigidez excessiva, não valorizando os processos de interação entre os atores.

O modelo analítico denominado *bottom-up* evidencia a contribuição dos atores responsáveis pela implementação, tirando o foco do poder central e das normas. Nesta perspectiva a “discrecionalidade dos implementadores é vista como inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas” (O’BRIEN; LI, 1999 apud LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 104).

O modelo de análise *bottom-up*, segundo Subirats *et al* (referido por MAZZEI e FARAH, 2020, p. 317) permite a aceção de “processos sociopolíticos não previstos no desenho da política, permitindo identificar reações e estratégias diferentes das planejadas, segundo os interesses dos atores governamentais e não governamentais envolvidos”. A implementação pode ser entendida como formulação em processo, visto que a análise do processo permeia a interação dos grupos-alvo das políticas e os atores envolvidos na operacionalização da política pública.

Hill (2006) sustenta, ainda, que, na complexidade própria do processo de implementação, a perspectiva *bottom-up* permite apreender a dinâmica da interação entre indivíduos e grupos implementadores. Para o autor, trata-se de uma abordagem mais realista sobre implementação, centrada nas ações, contribuindo para a identificação mais clara do que a influencia o processo da política, também do *como* e do *porquê*. (MAZZEI; FARAH, 2020, p. 318)

Para Sabatier (1986 *apud* MAZZEI; FARAH, 2020, p. 318), uma limitação da abordagem, seria, então, as diferentes perspectivas dos atores envolvidos, corre-se o risco de dar mais atenção aos grupos que possuem maior poder de influência no processo decisório. (MAZZEI; FARAH, 2020, p. 318) Lima e D’Ascenzi atentam ao fato de que o conflitos de interesses é o problema a ser combatido pelos atores envolvidos e que a “solução” repousa sobre a “cooperação” entre atores participantes. (MAZZEI e FARAH, 2020, p. 317)

Isto posto, destacaremos o processo de implementação do Programa AVANÇAR - Feaper para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural, o *Design Policy* proposto pelos *policymakers* e a construção do público alvo das políticas do programa, desta forma, acreditamos que a perspectiva de análise *bottom-up* nos ajudará a refletir sobre este processo.

O conhecimento das peculiaridades de cada grupo alvo do programa AVANÇAR-Feaper torna desejável a ação discrecional dos técnicos da SEAPDR, também percebemos

implementação do programa como “um processo interativo de formulação, implementação e reformulação” (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 apud LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 104) tal qual propõe a metodologia de análise *bottom-up*.

2.2 Policy design e construção do público-alvo

A abordagem do Policy Design começou a ser utilizada nas análises de políticas públicas em meados dos anos 1980 pelos estudiosos da área (SIMON, 1981; BOBROW; DRYZEK, 1987; SCHNEIDER; INGRAM, 1988; WEIMER; VINING, 1989; MAY, 1991 apud INGRAM; SCHEINER; DELEON, 2006, p. 93), com a necessidade de tratar variáveis intervenientes que afetavam o desenho, a seleção, a implementação e avaliação de políticas públicas. O conceito de Construção Social do público-alvo foi introduzido nos estudos no final da mesma década (SCHNEIDER; INGRAM, 1988, 1993; INGRAM; SCHNEIDER, 1990, 1991 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p.93). A incorporação da Construção Social no Policy Design ajuda-nos a entender certas falhas nas políticas públicas, visto que a teoria argumenta que os *policymakers* podem construir visões positivas ou negativas do público-alvo e o quanto essa visão molda se este público recebe benefícios ou penalidades, e a perpetuação dessas construções.

Entender o conceito da construção social do público-alvo para o *policy design* repousa na importância de reconhecer que os *policymakers* reagem e manipulam a construção social para edificar sua base política. A discricionariedade dos agentes públicos tem consequências políticas e sociais: as formas como os grupos-alvo são tratados afeta a imagem do governo e também pode estimular ou desestimular a participação política.

A partir dos questionamentos⁵ iniciais para entender o conceito da construção social, os autores buscam desvelar os dilemas existentes nas democracias atuais em que *policymakers* empreendem diferentes tratamentos para diferentes seguimentos da população, expondo que nem todos os cidadãos são iguais perante a lei e que pode haver grupos mais favorecidos por

⁵ As questões levantadas pelos autores são: “Como é que, enquanto cada cidadão é legalmente igual perante a lei, o *policy design* tende a distribuir benefícios especialmente para algumas pessoas enquanto quase sempre pune outras? Por que algumas políticas públicas são perpetuadas e até ampliadas, apesar de seu fracasso e, atingir as metas políticas? Como é que alguns grupos negativamente construídos logam receber uma construção social mais positiva e melhor tratamento de *policymakers*, enquanto outros grupos não? E por que e como algumas vezes o *policy design* se afasta das reproduções típicas de poder e construção social para introduzir mudanças nas instituições, nas relações de poder e na construção social de grupos-alvo?” (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 93)

políticas públicas que outros, por exemplo. Karl Mannheim (1936 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 94) definido pelos autores como precursor do conceito, argumentou em sua obra *Utopia e Ideologia* que não existe uma visão única sobre a realidade, que cientistas sociais precisam interpretá-la para que o conhecimento científico seja viável. Anos mais tarde, estudiosos da construção social em consonância com o conceito “revolução científica”, cunhado por Kuhn (1970 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 94), postularam que problemas sociais em seu âmago, não são fenômenos neutros, ou objetivo, que possuem certa facilidade de elaboração e resolução. Neste sentido, apontam que os problemas políticos são, na prática, interpretações das condições subjetivas (BACCHI, 1999 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 94) definidas como problemáticas.

Para Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 97), o conceito de construção social é um exercício de “modelagem do mundo”, pois existem vários tipos de “realidades”, diferentes sistemas de crenças, experiências, valores, imagens, estereótipos. A construção social em associação a outros conceitos e teorias como: o pluralismo e a análises de instituições de Lowi (1979 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 95) postulava que a atividade política era criada pela alocação de políticas públicas, pois a mobilização dos grupos antecipava os efeitos das políticas públicas. Paul Pierson (1993 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 95), por outro lado, teoriza sobre os efeitos tornarem-se causas e sobre o feedback das políticas públicas no design policy das instituições. Isto quer dizer que os ensinamentos aprendidos são como pedras que ladrilham o caminho. Pierson e outros teóricos propuseram que através do processo de “retornos crescentes” as políticas públicas continuariam pelo mesmo caminho (*path dependency*). (PIERSON, 2004; BAUGARTNER; JONES, 1993 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 95)

Logo, o *policy design*, pode ser analisado com uma base temporal, para Ingram, Scheneider e deLeon (2006), ajuda a moldar as instituições e a cultura como um todo, pois seus efeitos podem ser vistos tanto nos resultados práticos das políticas públicas, como: mudanças na legislação e novas organizações, quanto nos efeitos simbólicos na sociedade. “Então, Policy Designs impactam a opinião do povo, da elite, a construção social do público-alvo, a distribuição dos recursos de poder político, e até a legitimidade de vários sistemas de conhecimento” (INGRAM; SCHENEIDER; DELEON, 2006, p. 97).

Proposição 1 - O policy design estrutura oportunidades e envia mensagens variadas para diferentes grupos-alvo construídos sobre como o governo age e como eles provavelmente serão tratados pelo governo. Tanto a oportunidade estrutura, quanto a mensagem impacta a orientação política aos padrões de participação dos grupos alvo.

Segundo Ingram, Schneider e deLeon (2006), existem evidências que comprovam diferenças de tratamento a indivíduos e grupos mesmo quando “todos os cidadãos deveriam ser iguais perante a lei”, eles argumentam que desde o início do desenvolvimento da democracia estadunidense, o Congresso do país “começou a criar categorias de cidadãos mais merecedores ou mais valiosos” em comparação a outros. (JENSEN *apud* INGRAM; SCHENEIDER; DELEON, 2006, p.98). Sendo assim, para Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 98) o “design policy impacta as identidades dos grupos, a sua orientação política e sua participação política”. Também é demonstrado na pesquisa dos autores que os grupos que recebem um tratamento mais positivo pelos implementadores e *policymakers* são politicamente mais ativos que outros grupos com características similares. (INGRAM; SCHENEIDER; DELEON, 2006, p. 99). Por outro lado, os grupos negativamente construídos recebem mais políticas onerosas, isto acaba por empurrá-los à marginalização e à pouca participação política.

Em resumo, policy designs afetam a participação por meio de regras de participação, mensagens transmitidas a indivíduos, recursos como dinheiro e tempo e experiências reais com a política públicas conforme ela é entregue por meio de casos, políticas ou agências públicas. (INGRAM; SCHENEIDER; DELEON, 2006, p.100)

Proposição 2 – A alocação de benefícios e fardos para os grupos alvo em políticas públicas depende da extensão do seu poder político e se sua construção social é positiva ou negativa e se fazem parte do eixo merecedor ou não merecedor.

Nesta proposição Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 101) indicam que duas dimensões sobre a construção do público-alvo são importantes: i) o poder de mobilização política e ii) se a construção social do público-alvo é positiva ou negativa. Ingram, Scheneider e deLeon elaboraram uma matriz (2006, p. 102) em que fazem a dispersão dos quatro grupos sociais: *Advantages*, *Contenders*, *Dependents*, *Deviants* (em ordem Vantajosos, Desafiantes, Dependentes, Divergentes em tradução livre). O primeiro grupo – *Vantajosos* -, é descrito como tendo altos níveis de poder político, além de possuírem uma construção social positiva, são o grupo mais provável de receber políticas públicas. Os autores relatam que implementar

políticas públicas a este grupo pode render um bom capital político aos *policymakers*. Este grupo pode englobar: pequenos comerciantes, locatários, socorristas, geralmente, cientistas e a família idealizada como padrão: marido com esposa e dois filhos.

O grupo dos *Desafiantes* tem um substancial poder político, porém podem ser vistos como egoístas, não confiáveis e moralmente suspeitos. Organizações sindicais, indústrias poluentes, fábricas de armas, empresas de petróleo, são alguns dos exemplos citados no texto. Tais grupos recebem benefícios muitas vezes difíceis de identificar, enterrados em detalhes da legislação, pois políticos e implementadores não querem abertamente beneficiá-los. Em conta de seu poder político, os Desafiantes podem burlar as regras, caso sofram com políticas retaliativas.

Dependentes são um grupo sem poder político, mas que são positivamente construídos como merecedores de políticas públicas, seja por simpatia, ou por pena. Quando ocorrem políticas recessivas, são o primeiro grupo a sofrer com elas. Por se tratar de um grupo com pouca influência política e por não possuírem um papel forte na geração de riqueza, eles podem ser vistos como menos merecedores de investimentos públicos. Famílias de baixa renda, viúvas, moradores sem-teto, deficientes físicos e/ou mentais, órfãos, são pessoas que caracterizam esse grupo. De acordo com os Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 103), os *policymakers* preferem não investir em benefícios a este grupo a não ser que seja extremamente necessário, por outro lado, os Dependentes não possuem força suficiente para demandar mais políticas públicas.

O quarto e último grupo é chamado de *Divergentes*, este grupo não tem poder político além de não serem vistos positivamente, eles são o grupo que mais recebe sanções políticas, alguns exemplos citados por Ingram, Schneider e deLeon (2006), os *Divergentes* são: terroristas, criminosos, imigrantes ilegais, hackers, espiões, entre outros. Ao contrário do que ocorre com os grupos *Vantajosos*, implementadores e *policymakers* podem ganhar capital político por aplicar políticas punitivas para estes grupos. A falta de influência política e de outros recursos, os torna menos capazes de lutar por seus direitos, ou que encontrem algum grupo que lute por eles.

Para Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 103) a divisão entre estes quatro grupos é para facilitar a análise e conceitualizar como espaço de ação para as políticas públicas, não significa que exista uma divisão tão certa, por exemplo, os autores reconhecem que algumas populações-alvo não possuem construção social positiva, ou negativa, ainda assim, estes

podem usufruir de poder político. Além disso, existem grupos “em transição” que emergem de uma posição a outra, ou caem de uma posição a outra.

Proposição 3 – Os elementos do policy design, incluindo ferramentas, regras, razões e estrutura de entrega diferem de acordo com a construção social e o poder do grupo alvo.

Para Ingram, Schneider e deLeon (2006), a forma como os clientes são tratados durante a implementação difere significativamente dependendo do poder político e da construção social dos grupo-alvos. Grupos com uma visão mais positiva perante a sociedade, o grupo *Vantajoso*, por exemplo, tem maior propensão a receber benefícios nas políticas públicas. De acordo a referência citada pelos autores, - SOSS, 1999; CHANLEY, 2005; CAMPBELL, 2003; KUMLIN, 2004 - este grupo recebe benefícios universalistas, enquanto o grupo dos Dependentes recebem são alvo de políticas públicas particularistas.

Nos EUA, os pesquisadores identificaram que em políticas públicas habitacionais os *polycymakers* dividiam públicos-alvo em “Negros de classe média” e “Negros urbanos rebeldes” para justificar benefícios ao primeiro grupo. (SIDNEY’S, 2003 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 105). As pesquisas dos autores revelaram que o implemento financeiro das políticas públicas está diretamente relacionado com a construção social do grupo beneficiário.

Os autores ressaltam, ademais, que nem todos os desenhos de políticas públicas são pensados com a categorização de “merecedores” e “não merecedores”. Schneider e Ingram (1997 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 106) examinaram que:

[em] instituições com profissionais técnicos, onde ciência e especialistas dominam a conceituação do assunto e do desenho de políticas públicas. Nestes contextos, o desenho de políticas é dirigido não apenas pelo poder das imagens, mas pela racionalidade instrumental e interesses burocráticos.

Diferenças na alocação de benefícios e punições são evidenciados nos estudos, pode-se notar que o grupo dos *Vantajosos*, recebem melhor tratamento que os públicos dos outros grupos: *Desafiantes*, *Dependentes* e *Divergentes*.

Proposição 4 – *Policymakers*, especialmente os políticos eleitos, respondem, perpetuam e ajudam a criar a construção social de grupos alvo em antecipação a aprovação ou reconhecimento do público em geral.

O *policy design* tornou-se institucionalizado ao longo dos anos, dessa forma, encoraja a participação de grupos positivamente construídos e desencoraja a participação de grupos negativamente construídos. Para os autores, o *policy design* reforça as imagens socialmente construídas, privilegiando relações de poder e a cultura institucional. Os políticos eleitos respondem com mais facilidade aos grupos vistos como merecedores e que são politicamente mais organizados (BUCHANAN, 2001 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 106), além disso, os grupos politicamente organizados tendem a isolar os políticos com ideias opostas às suas. De mesma forma, os líderes eleitos tendem a ignorar as demandas de grupos negativamente construídos, já que estes grupos não possuem capacidade organizativa para desafiar a própria situação.

De acordo com pesquisas da história do legislativo, em que foi utilizado o conceito da construção social, os líderes eleitos se apoiam no discurso de merecimento e não merecimento (“*deservedness*” e “*deviance*” no original). Assim, a vontade de reeleição dos políticos faz com que respondam às pressões de grupos bem-organizados.

Proposição 5 – A construção social de grupos alvo pode mudar, e o desenho de políticas públicas são uma importante força de mudança, mesmo que não a única. As sementes para alterar a construção social podem, várias vezes, ser encontrada nas consequências não antecipadas ou não intencionais de desenhos de políticas públicas anteriores.

Nesta proposição, Ingram, Schneider e deLeon (2006, p.108) relatam que a construção social é resistente à mudança e o *policy design* contém elementos que reforçam a construção social. Estes elementos podem tanto ajudar a edificar, reforçar, ou até mesmo, a bloquear uma tentativa de mudar a situação de um determinado grupo. Segundo Jacob Hacker (2002 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 108) “existe um legado herdado nas políticas públicas já estabelecidas”.

Também se pode destacar que o conhecimento técnico científico é importante para promover e inibir mudanças nas políticas públicas. Schneider e Ingram (1997 *apud* INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 109) destacam que o estudo científico auxilia em processos

em que o público-alvo não é muito bem delimitado. Por outro lado, quando existe uma construção social, políticas que não levam a teoria em consideração, são ignoradas, enquanto políticas que reforçam os estereótipos são amplamente utilizadas. “Foi pouco surpreendente aos teóricos da construção social ao descobrirem que penalidades para brancos de classe média pertencentes ao grupo dos *Desafiantes* são menos onerosas que aos grupos *Dependentes* ou *Divergentes*” (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 109).

Políticas públicas, de acordo com Ingram, Schneider; deLeon, (2006, p. 110), podem propiciar arena, recursos e mobilização política de atores essenciais para a modificação da construção social. Ao passo que, as experiências que refletem ou amplificam as construções sociais podem ser modificadas em certas circunstâncias e o desenho de políticas públicas é apenas um fator de mudança nesse processo.

Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 111) destacam que mesmo políticas públicas benéficas obtidas pelos grupos-alvo, elas não garantem recursos para sempre, nem garantem que os grupos se mantenham com uma imagem positivamente construída. A instabilidade política pode fazer reemergir um discurso político negativo, assim fragilizando, ou desfazendo pequenas vitórias de grupos *Dependentes* e *Divergentes*.

Proposição 6 – Em contextos degenerados de *Policymaking*, diferenças no *policy design* estão relacionadas a diferentes padrões de mudanças nas políticas públicas.

De acordo com teoria da construção social (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 113), pressupõe-se que a teoria do “*path dependency*”⁸ e dos “processos crescentes” (*increasing returns*) ajuda a caracterizar duas premissas: i) a alocação de benefícios aos grupos Vantajosos e ii) aplicação de punições aos grupos Divergentes. Os autores discorrem que os benefícios conferidos aos grupos positivamente construídos, geralmente, resultam em mais apoio do grupo-alvo e menos opositores políticos. Por outro lado, as punições empregadas aos grupos negativamente construídos, ou *Divergentes*, conduz ao apoio político. Assim, a teoria da construção social, para os citados autores, é útil para entender quem se beneficia da mudança de políticas públicas para um grupo-alvo e de que forma esta mudança impacta as condições democráticas.

⁸ Utilizaremos a definição de Page (2006), referida por Luciana Rosa de Souza: “significa que estados, ações ou decisões correntes e futuras dependem de um caminho previamente definido pelos estados, ações ou decisões tomadas anteriormente”.

O texto *Social Construction and Policy Design* (Construção Social e Desenho de Políticas Públicas) revela que políticas públicas regulatórias para o grupo Vantajosos podem diminuir os retornos positivos marginais (é socialmente menos aceito), pois este grupo, pelo poder político, possui maior resistência à políticas públicas onerosas. Mudanças nas políticas públicas pode causar muito mais resistência de oposição dos grupos Vantajosos do que politicamente se pode suportar. As políticas onerosas implementadas aos grupos *Divergentes* funcionam da mesma forma, políticas públicas punitivas a grupos negativamente construídos são mais fortes e perduram por mais tempo (são mais *path dependence*).

A teoria da construção social da população-alvo também nos ajuda a perceber quando mudanças nas políticas públicas seguirão os modelos de aprendizagem (modelo de coalizões de defesa e Análise Institucional de Ostrom⁶). Algumas instituições conseguem evitar a construções sociais fragmentárias ou pluralistas demais, características de democracias degenerativas. A teoria também é importante para facilitar a especificação das circunstâncias em que o conhecimento científico e a opinião de um especialista não são influentes, pois a construção social do grupo-alvo está profundamente enraizada e domina discursos em assuntos delicados como: imigração, bem-estar social e criminalidade. (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON; 2006, p. 113)

⁶ O texto não apresenta o ano.

3 – METODOLOGIA

Para entender os meandros do desenho e da implementação do programa AVANÇAR-Feaper, utilizamos metodologia qualitativa, com análise documental (legislação estadual e federal sobre a agricultura familiar, o manual atualizado do Feaper disponível no sítio eletrônico da SEAPDR), e entrevistas semiestruturadas (ver roteiro de questões em Apêndice) com gestores responsáveis pela operacionalização da política pública. Consultamos, também, os sítios eletrônicos da EMATER¹⁰⁷ e do BADESUL⁸ a fim de obter mais dados sobre estas entidades.

Como recorte teórico-analítico, valemo-nos do *policy cycle* (ciclo de política) como ferramenta para a análise da implementação, que no caso do AVANÇAR-Feaper entendemos como uma “formulação em processo” (HILL; HUPE, 2010 *apud* SCHABBACH, 2020, p. 345), característica do processo *bottom-up*, visto que os *policymakers* da SEAPDR dispõem de um certo poder de discricionariedade em relação à criação das regras de operacionalização do programa, que lhes permitiu adaptar os critérios da legislação para a aplicação do programa no território sul-rio-grandense.

As entrevistas com os gestores técnicos ocorreram ao longo do mês de agosto de 2022, como uso do roteiro de questões e no horário de trabalho dos cinco *policymakers*, conforme a sua disponibilidade. As conversas foram gravadas, com um aplicativo de gravação de voz para smartphone. Devido ao tempo limitado para a conclusão deste trabalho, não fizemos transcrição integral das entrevistas, mas destacamos falas importantes para nosso estudo, preservando o anonimato dos interlocutores.

Procuramos analisar os dados produzidos – a partir da legislação, documentos, observação participante e entrevistas – à luz das teorias da *Construção Social* e do *Policy Design*, especialmente as contribuições de Ingram, Schneider e deLeon (2006).

⁷ <http://www.emater.tche.br/>

⁸ badesul.com.br/badesul#

4 – RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos a partir do cruzamento dos dados obtidos na aferição teórica (a construção social do público-alvo, o *policy design* e as seis proposições que os autores propõem), com as entrevistas e a legislação do AVANÇAR-Feaper. Em um primeiro momento será retratado um quadro com o perfil dos técnicos que foram entrevistados, os dados aparecem na ordem em que foram entrevistados, da primeira ao último. Após, iremos descrever os objetivos do programa, quais os atores envolvidos na implementação, como se deu a elaboração do programa – aqui analisaremos as respostas das perguntas 1, 2, 6, 7 do roteiro de entrevista – e por último - iremos observar a definição do público-alvo por meio da análise das respostas das perguntas 3, 4, e 5 do roteiro. Os comentários incitados pela pergunta 8 serão adicionados ao texto conforme forem pertinentes.

Foram entrevistados cinco técnicos da SEAPDR, sendo dois do DAFA, dois do DDAPA e um do DCOOP. Apenas um dos entrevistados não é servidor estatutário do estado, mas contratado da EMATER pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) seguindo a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que está cedido ao SEAPDR. Todos os entrevistados exercem suas funções há menos de 10 anos: um há cinco anos, dois há seis anos e dois há sete anos no cargo. Dos cinco entrevistados apenas uma é do sexo feminino. Todos são graduados em Engenharia Agrônoma, três possuem pós-graduação: uma doutora, um mestre, um especialista. Todos os entrevistados participaram como técnicos-cientistas na implementação do Programa AVANÇAR-Feaper. Dois dos entrevistados possuíam experiência em trabalhar com o Edital Feaper, sendo que um deles é a atual Secretária Executiva do Fundo. As idades variam entre 30 e 70 anos. O quadro 1, a seguir, apresenta as características dos entrevistados.

Idade	38	50	30	70	63
Escolaridade	Doutorado	Graduação	Mestrado	Graduação	Especialização
Sexo	Feminino	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino
Curso	Engenharia Agrônoma				

Órgão	SEAPDR - DAFA	SEAPDR - DCOOP	SEAPDR - DDAPA	Emater - cedido para SEAPDR	SEAPDR - DAFA
Cargo	Analista Agropecuário e Florestal	Analista Ambiental	Analista Agropecuário e Florestal	Assessor Técnico	Analista Ambiental
Tempo	7 anos	5 anos	7 anos	6 anos	6 anos
Contratação	Estatutário	Estatutário	Estatutário	CLT - RGPS	Estatutário
Participação no AVANÇAR	Secretária Executiva do Feaper e Técnica do DAFA	Técnico do DCOOP	Técnico do DDAPA	Apoio técnico na construção de dados e critérios	Técnico do DAFA
Experiência	Experiência com o Feaper desde 2011	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma	Feaper para piscicultura (período não especificado)

Quadro 1 – Perfil dos entrevistados.

Fonte: Elaboração própria.

4.1 Descrição do Programa

O Programa AVANÇAR para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural foi lançado no dia 2 de dezembro de 2022, à época apenas uma apresentação de *Power Point* foi disponibilizada aos gestores da SEAPDR. Durante a etapa de entrevistas aos *policymakers*, tivemos a oportunidade de perguntar quem deliberou que os recursos seriam aplicados via Feaper, a resposta que tivemos foi a de que não sabiam, que a decisão havia sido tomada “do secretário para cima. Isso veio de cima, foi o secretário, o governador, nós não participamos. Não passou pelos técnicos essa definição” (Gestor 3). Apesar disso, a estrutura do Feaper, para os técnicos, facilitou o processo de dotação orçamentária, visto que o Programa teria um limite de tempo para que se iniciasse a seleção dos beneficiários devido ao calendário eleitoral, além de possuir um regramento democrático: “[...] eu diria que ele é um programa de relativa fácil execução, não fácil, mas ela não é complexa, é mais direta, ela tem uma democracia, um controle público a partir das secretarias municipais [...]” (Gestor 4). Para a Gestora 1: “O Feaper é uma política pública extremamente importante, ela vem desde 1988 [...] O AVANÇAR foi um recurso extra, orçamentariamente extra para esse ano, recurso que não estava previsto no PPA (Plano Pluri-Anual) [...]”.

O público atendido pelo eixo II do AVANÇAR é a Agricultura Familiar que, segundo o censo rural realizado em 2017 pela EMATER/ASCAR, é responsável por cultivar 25% da área rural do estado. Convém elucidar quem são os agricultores familiares, de acordo com a Lei 11.326/2006 são caracterizados como agricultores familiares:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º ; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º . (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

O edital do Feaper prevê o benefício também para os pecuaristas familiares definidos pela Lei 13.515/2010 que atendam os critérios abaixo:

I - produção de bovinos e/ou caprinos e/ou bubalinos de corte e/ou ovinos;

II - produção predominantemente familiar, podendo utilizar mão de obra contratada até 120 (cento e vinte) dias ao ano;

III – posse, a qualquer título, de propriedades rurais com área não superior a 300ha (trezentos hectares), contínua, ou não;

IV - residência na propriedade ou em local próximo;

V - obtenção de, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda provinda da atividade pecuária e não agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais.

a) Objetivos

O Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais foi instituído pela Lei n.º 8.511, de 6 de janeiro de 1988. Ao longo dos anos a lei sofreu quatro alterações: em 1998, em 2002, em 2012 e em 2013, tendo como redação final:

Art. 1.º Fica o Poder Executivo autorizado a criar o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER –, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, cujos recursos serão utilizados para garantir operações de crédito, aportar recursos em convênios, conceder financiamentos, conferir subsídios, disponibilizar recursos para Bolsas não retornáveis no âmbito do “Programa Bolsa Juventude Rural”, bem como fortalecer cooperativas, associações, pequenos estabelecimentos rurais, agricultores familiares, assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas, de pescadores, quilombos e condomínios rurais, com vista ao desenvolvimento rural.

O programa AVANÇAR na Agricultura e no Desenvolvimento Rural disponibilizará R\$24.040.000,00 (vinte e quatro milhões e quarenta mil reais) “para a aquisição de máquinas, equipamentos, insumos, construções e ampliações para apoio e desenvolvimento das atividades agropecuárias vinculadas” à agricultura familiar através da contratação de financiamento por meio do Feaper.

A operacionalização do programa AVANÇAR-Feaper se dará pela distribuição de recursos para os seguintes públicos da agricultura familiar: agricultores, pecuaristas familiares, quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, aquicultores, cooperativas da agricultura familiar e agroindústrias familiares. As linhas de financiamento serão divididas da seguinte forma:

a) R\$19.040.000,00 (dezenove milhões e quarenta mil reais) para o Projeto/Atividade 5956 – Apoio e Desenvolvimento da Agricultura Familiar, sendo as linhas:

I. R\$10.040.000,00 (dez milhões e quarenta mil reais) para agricultores e pecuaristas familiares, pessoa física;

II. R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais) para cooperativas da agricultura familiar;

III. R\$7.000.000,00 (sete milhões de reais) para quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e aquicultores, pessoa física e/ou jurídica.

b) R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais) para o Projeto/Atividade 6678 – Apoio à Agroindústria Familiar, pessoa física e/ou jurídica.

Os limites de financiamento das referidas linhas são de R\$15.000,00 (quinze mil reais) para pessoa física e R\$100.000,00 (cem mil reais) para pessoa jurídica, com bônus adimplência de 80%.

b) Atores envolvidos

Para compreender os esforços do *Design Policy* do Programa Avançar para o eixo II, é imprescindível desvendar a estrutura de atores necessários para a implementação de políticas públicas voltadas ao setor de desenvolvimento rural.

SEAPDR. – Secretaria da Agricultura Pecuária e Desenvolvimento Rural - Criada pelo Decreto Estadual 5.970, em 26 de junho de 1935, como Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado. Atualmente chama-se Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural é responsável por políticas públicas de auxílio institucional e técnico a produtores rurais, além da certificação e fiscalização de diversas atividades agropastoris. O órgão sofre modificações de acordo com o partido que está à frente do Poder Executivo, mesmo assim, existem Políticas Públicas que estão consolidadas apesar das possíveis mudanças de governo, o Feaper é uma delas, assim como o Troca-Troca de Sementes de Milho e Sorgo

DAFA - Criado em 2019 a partir da antiga Secretaria de Desenvolvimento Rural, o Departamento de Agricultura Familiar e Agroindústria é responsável pela condução de políticas públicas voltadas a questões da agricultura familiar e agroindústrias familiares do Rio Grande do Sul, como apoio à produção agrícola e pecuária em estabelecimentos familiares, regularização de agroindústrias, permanência do jovem no campo, entre outras.

DDAPA - Criado em 2019 a partir da antiga Secretaria de Desenvolvimento Rural, o Departamento é responsável pela condução de políticas públicas voltadas a questões da regularização de assentamentos e reassentamentos, de questões das atividades aquícolas e pesqueiras, de questões concernentes às terras indígenas e quilombolas do Rio Grande do Sul, cada público com suas particularidades e necessidades. (Elaboração própria)

BADESUL – agência de fomento vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, busca promover o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, oferecendo consultorias e um conjunto de soluções financeiras de longo prazo para projetos do setor público, de empresas privadas e de produtores rurais. De acordo com o Regimento Interno do Feaper – Decreto 51.680/2014 - ao BADESUL compete atuar como mandatário do Estado do

Rio Grande do Sul na gestão e operacionalização dos projetos de financiamentos. Assim, a entidade é imprescindível para o funcionamento do Fundo e, conseqüentemente do AVANÇAR-Feaper.

EMATER-RS/ASCAR – A Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural foi criada em 2 de junho de 1955. Já a EMATER foi criada em 14 de março de 1977. As empresas firmaram um acordo de operacionalização conjunta em 18 de maio de 1980, unificando objetivo e missão comuns (FRAGA, 2014, p. 11). A empresa presta assistência técnica e extensão rural quando contratada pelo Estado, presente em mais de 480 municípios, possui 2000 técnicos assistindo diariamente as demandas de mais de 250 mil famílias de agricultores familiares¹³.

CODENE - O Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra foi criado em maio de 1988. É uma instituição normativa, paritária, deliberativa, fiscalizadora que está encarregada de desenvolver estudos, propor medidas e políticas voltadas para a comunidade afrodescendente e visa eliminar as discriminações que atingem a sua integração plena na vida social, econômica, política e cultural. Para a implementação do AVANÇAR-Feaper, o órgão é responsável pela apreciação, em segunda instância, dos nomes interessados para o recebimento do benefício.

CONGAPES. – Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentável, criado pela Lei Complementar 9.677/92 e revogada pela Lei Complementar 14.476/14, que em seu Artigo 1º institui o: “Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis - CONGAPES, como órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, disciplinador da política pesqueira do Estado e com atribuição normativa sobre a execução e a fiscalização da aquicultura e da pesca”

COCEARGS – Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul Ltda, criada em 23 de maio de 1991. A empresa realiza atividades de: organizações associativas patronais e empresariais, atividades de apoio à produção florestal, comércio atacadista de matérias-primas agrícolas com atividade de fracionamento e acondicionamento associada, comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados, comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios - supermercados e serviços de agronomia e de consultoria às atividades agrícolas e pecuárias.

¹³ Para mais informações acesse o sítio eletrônico da entidade: <https://www.emater.tche.br>

CONSELHO MUNICIPAL DE AGRICULTURA (ou afim) - Órgão(s) de gestão intersetorial de políticas públicas para a Agricultura e/ou Desenvolvimento Rural nos municípios, foram instituídos a partir da Constituição de 1988 como forma de descentralização de políticas sociais. (Elaboração própria)

c) Elaboração do programa e desafios de implementação

Para a implementação do AVANÇAR-Feaper cada departamento ficou responsável pela elaboração dos critérios de implementação de acordo com o público-alvo que atende, o regramento do Manual do Feaper serve como base, porém, devido ao fato de os recursos serem escassos, os gestores se viram obrigados a reduzir ainda mais o público a ser atendido pelo Programa, exercendo sua discricionariedade para a construção dos critérios, assim como Mazzei e Farah (2020, p.323), ao citarem Lima (2012) entendemos que:

[...] a interpretação da implementação para além de um estágio no ciclo de políticas públicas, mas como um processo interativo e autônomo, uma vez que nele decisões cruciais também são tomadas e não apenas implementadas. Essa ideia é apresentada por Barret e Fudge (1981), quando consideram uma relação contínua entre formulação e implementação.

De acordo com a Gestora 1, os departamentos receberam “*carta branca*” para elaborar os critérios, pois “cada um conhece seu público e entende o que seria melhor para ele”. Isto corrobora com Arretche, quando a autora diz que “a implementação modifica o desenho institucional das políticas, pois os diferentes ambientes em que ocorre estão continuamente em mutação e possuem contextos específicos” (ARRETCHE apud MAZZEI; FARAH p.329). Da mesma forma, para os teóricos Ingram, Schneider e deLeon (2006, p.95), relatam que o *Policy Design* possui elementos que legitimam as políticas públicas para os grupo-alvo, isso inclui como as ferramentas utilizadas influenciam a participação e a estrutura de implementação.

Com o intuito de entendermos a elaboração do programa analisaremos as respostas das perguntas 1 - Quem são os parceiros do estado para a implementação do programa AVANÇAR? - e 2 - Como é a divisão de tarefas para cada ator? - de forma conjunta, visto que na identificação dos parceiros do estado é conveniente que já se informe as tarefas que lhes são conferidas.

Nas respostas, notou-se que existem parceiros que colaboram na implementação da política pública como um todo e atores que colaboram com o estado de acordo com o grupo que representam. A Emater e o Badesul são atores presentes em todo o processo, de acordo com a Gestora 1: *“O Feaper tem atores que são intrínsecos ao Fundo, eles não são desvinculados: que é a Emater, que elabora o projeto e o Badesul que é gestor financeiro e contábil, que faz a contratação e o pagamento dos fornecedores”*.

Para os quilombolas, o parceiro para o desenho e implementação do AVANÇAR-Feaper foi o CODENE, para os pescadores o CONGAPES e para os assentados a COCEARGS, destacamos também o papel dos Conselhos Municipais, para a Gestora 1 o papel dos Conselhos é importante: *“controle social local, a gente entende que é o melhor. A gente está distante do município, né. O município conhece sua demanda”*, de forma semelhante o Gestor 4 coloca: *“[...] é bem interessante, são representações comunitárias do município e a decisão se dá ali dentro”*.

A Emater exerce um papel imprescindível tanto na elaboração de critérios para o desenho da política pública, quanto para a implementação das políticas a nível municipal. Enquanto contratada pelo estado para elaborar e executar projetos de Extensão Rural, a entidade é quem está na “ponta” executando os projetos. Isto fica evidenciado nas falas dos gestores:

[...] selecionado o beneficiário pela ATA do Conselho Municipal, o próximo passo é a Emater elaborar o projeto, juntar os documentos para poder financiar o recurso. [...] A Emater vai juntar os documentos, a gente (DAFA) analisa e manda para o Badesul. O Badesul contrata o beneficiário, assina o contrato para ele executar. Ele executou, implantou, a Emater comprova; junta os documentos, comprova que ele executou, a gente paga o fornecedor [...] (Gestora 1)

[...] A Emater também tem essa tarefa junto ao beneficiário, de encaminhar para cá um laudo de conclusão comprovando que ele foi implantado conforme o projeto, se ele foi, ok, ele é homologado, se não, é dado inadimplência técnica e o beneficiário passa a ter que pagar todo o valor do projeto, sem o bônus. (Gestora 1)

[...] quem faz esse gerenciamento aqui é a Emater, eles têm a PEC (dados do Programa de Extensão Cooperativa). Eles nos deram o trabalho pronto, quase. (Gestor 2)

Para os quilombolas, o CODENE é o órgão de referência para auxiliar no acesso ao recurso financeiro do AVANÇAR-Feaper, caso o município em que a comunidade quilombola se encontra não exista Conselho Municipal de Agricultura, a manifestação de interesse dos beneficiários deverá ser validade e aprovada pelo CODENE.

Quando perguntados em relação ao que poderia melhorar no Programa e seus principais desafios – perguntas 6 e 7 do questionário - evidenciou-se quatro preocupações principais por

parte dos técnicos: em relação ao calendário eleitoral, em relação à gestão de todos os atores na implementação, em relação a adequação do projeto às regras de implementação do Feaper e em relação a falta de dinheiro. Algumas falas foram destacadas nesse sentido. Sobre os desafios de implementação do AVANÇAR-Feaper, foi dito:

O recurso sempre é pouco, o dinheiro sempre falta, a demanda sempre é maior que o dinheiro que temos. Estamos em ano eleitoral, então, o processo está sendo analisado para ver se pode tocar em período eleitoral, ou não, então o processo está em análise, não está sendo contratado e chegando na ponta por esse motivo, porque ele está sob análise jurídica para ver se pode, em período eleitoral, operacionalizar ele. [...] dependem de um retorno do jurídico (da secretaria) e da Procuradoria Geral do Estado (PGE). Esse é o nosso grande entrave hoje! (Gestora 1)

Temos uma questão de fluxo administrativo, porque envolve beneficiário, Emater como parte do projeto, análise administrativa e técnica da secretaria, mais a questão financeira e burocrática do Badesul, então, são várias etapas, do pedido do beneficiário - ou da manifestação de interesse dele -, até a efetivação do contrato de pagamento ao fornecedor. Então nós temos uma dificuldade de vencer toda essa tramitação. [...] Temos a questão do ano eleitoral, que acaba, sempre temos esse viés, que acaba dificultando um pouco esse diálogo e acabam surgindo interesses que dificultam essa execução”. (Gestor 3)

Nós estamos cerca de dois meses de atraso de execução e operação do Feaper, que coincidiu com o período de restrição eleitoral e está no setor jurídico da secretaria para ver se pode continuar, ou se pode continuar depois da janela eleitoral, que seria novembro desse ano para iniciar. (Gestor 4)

A adequação dos projetos é uma preocupação compartilhada pelos gestores-técnicos, visto que a estrutura de financiamento compele o pagamento de 20% do valor recebido pelo beneficiário, a não adequação do projeto pode causar um prejuízo financeiro. Em relação a isto, foi dito que:

[...] importância de se ter um bom acompanhamento técnico na implantação para que não aconteça isso com o beneficiário (inadimplência técnica). O beneficiário muitas vezes ele não tem a possibilidade de ler muito regramento e conhecer o regramento, então, por isso que a Emater é contratada do estado, para fazer essa parte também, cabe à Emater auxiliar o beneficiário nessa questão para não ter inadimplência técnica. [...] Desafio junto à Emater é a qualidade dos projetos, juntar a documentação correta, tem projetos que voltam 4/5 vezes para serem refeitos por tecnicamente não estar tão claro, que chegue aqui e a gente consiga analisar e dar um veredicto de primeira. [...] A gente precisa dessa sintonia entre todos para que o Agricultor não seja penalizado. (Gestora 1)

Um dos problemas do Feaper é o seguinte: o cara fez um projeto, ‘quero comprar para mim aqui: um freezer, um resfriador e três computadores’. É isso que tem que comprar, aí o cara vai lá, na hora de comprar e ‘mudou a minha necessidade’, compra coisas diferentes, ao invés de comprar três freezer, ele comprou só dois, ao invés de dois computadores, ele comprou quatro. Depois, para nós, vem aqui... Eles até podem mudar, mas ele tem que mandar para nós uma atualização, para a área técnica, daí nós vamos ver, se ele quer comprar só dois, mas a produção dele é ‘xis’, pô, mas ele não vai ter como refrigerar isso aqui, nós vamos olhar. Tem que atualizar. Mas o que eles fazem? Eles não cumprem o que está no projeto, daí vem para nós aqui para homologar. Porque a gente autoriza a compra e depois autoriza

o pagamento, aí quando vai autorizar o pagamento a gente vê que tá diferente o projeto. (Gestor 2)

Sobre a disponibilidade de recursos, os técnicos possuem o mesmo entendimento de que o financiamento via AVANÇAR-Feaper, embora importante, ainda não é o suficiente para suprir as necessidades dos públicos atendidos pela SEAPDR. Outra problemática elencada pelos técnicos do estado é a falta de recurso do Feaper em si.

O AVANÇAR foi um recurso extra, orçamentariamente extra para esse ano, recurso que não estava previsto no Plano Plurianual (PPA). Super importante nesse sentido de ter um recurso além do que já estava previsto no orçamento para executar alguns programas do Feaper que vem sendo executado ao longo dos anos. O recurso do Feaper vem do caixa único do Estado, de orçamento da secretaria, ele não tem recurso próprio, os 20% que voltam vão para o caixa único também. Sempre que a gente precisa de operacionalizar um recuso via Feaper, a gente tem que ir até a Fazenda, tá previsto no nosso PPA, tá previsto no nosso orçamento, para daí eles aportarem recursos no fundo para poder operacionalizar a política pública. (Gestora 1)

Esse programa foi específico desse governo, o AVANÇAR, então eles fazem isso, quando o dinheiro está curto, eles deixam para o final. A administração, o primeiro ano eles não fazem muita coisa, segundo ano também não, deixam para os dois últimos. Pelo tempo que ficou parado, o Feaper só ficou homologando. A gente trabalhou os quatro anos do governo Sartori⁹ com dinheiro do Feaper que o Tarso¹⁰ havia colocado. (Gestor 2)

Mais dinheiro, com certeza, porque dentro da avaliação teve que restringir o público a ser beneficiado, então, se tivesse uma dotação orçamentária anual, para poder ir fazendo gradativamente, seria bem bom para a qualificação da execução como um todo. (Gestor 3)

Acho que ser um pouco mais, talvez o recurso de R\$15.000 via Feaper (Linha Agroindústria Familiar), mas um recurso paralelo pra Emater para incentivar o treinamento, daí o próprio governo disponibiliza o recurso de treinamento, acho que poderia ser abrangido nessa estrutura. A parte estrutural que é o Feaper e a parte de empreendedorismo e qualificação. (Gestor 5)

Pudemos notar que os desafios ligados à implementação do Programa são, em princípio, de natureza financeira e organizativa. De um modo geral, uma adequada apresentação dos projetos de financiamento por parte dos beneficiários, em conjunto com a Emater, garante um bom fluxo administrativo entre a SEAPDR, Emater, Badesul e beneficiários. Por outro lado, a pouca disponibilidade de recursos obriga os gestores a serem mais criteriosos na escolha dos públicos que serão beneficiados. A seguir, elencaremos os critérios específicos de cada grupo da agricultura familiar que foi contemplado com o Programa AVANÇAR-Feaper.

⁹ José Ivo Sartori (MDB) foi Governador do estado do Rio Grande do Sul no período de 2014 – 2019.

¹⁰ Tarso Genro (PT) foi governador do estado do Rio Grande do Sul no período de 2011 – 2015.

d) Critérios para a elaboração do *Policy Design*

Cada grupo contemplado pelo AVANÇAR-Feaper possui critérios diferentes para sua admissão como público-alvo do programa. Embora alguns grupos possuam critérios iguais, a sua representação enquanto grupos distintos foi importante para o desenho da política, em outras palavras, a sua construção social, para além de serem agricultores familiares, foi importante para a aceção da política pública. Abaixo analisaremos os diferentes critérios para a implementação do programa, de acordo com as respostas das perguntas 3, 4 e 5 do questionário. Seguiremos a ordem em que aparecem no edital, apresentando um resumo dos critérios e após a fala do (s) técnico (s) responsável (eis) pela elaboração.

Linha: Agricultores e pecuaristas familiares, pessoa física.

- Valor total: R\$10.040.000,00
- Valor por projeto: No mínimo R\$5.000,00 e no máximo R\$15.000,00 por projeto.
- Legislação: todos os beneficiários precisam ter a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), esta declaração é a condição para acesso à 15 políticas públicas federais por parte do agricultores familiares.
- Entidade representativa: nenhuma específica, mas para ser beneficiário do AVANÇAR-Feaper, o Conselho Municipal de Agricultura deve autorizar a escolha da família favorecida.
- Critério de desenho: Valor total de recurso dividido pelo número de DAP ativas de cada município, obtendo-se uma distribuição do valor proporcional ao público potencial, após separou-se os municípios em cinco grupos de acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) e multiplicou o valor do índice com o resultado anterior. Os municípios foram separados em cinco grupos de acordo com o valor do Idese: G1 – Idese igual ou inferior a 0,649, [fator 2,0]; G2 – Idese entre 0,650 e 0,699, [fator 1,6]; G3 – Idese 0,700 e 0,749, [fator 1,0]; G4 – Idese 0,750 e 0,799, [fator 0,9]; G5 – Idese igual e superior a 0,800, [fator 0,8].
- Vedados: Vedados os públicos de assentados, pescadores artesanais, aquicultores, quilombolas, indígenas e suas organizações. Alvorada, Cachoeirinha e Esteio não serão beneficiadas, pois, possuem menos de cinco DAPs ativas.

- Observação: Canguçu teve o teto limitado a R\$355.000,00 para enquadramento ao valor total disponível da ação.

É o regramento do Manual Feaper que ele tem que seguir, serão vedados os assentados, os pescadores, indígenas e suas organizações, por quê? Porque eles têm um Linha específica para eles aqui embaixo, para não beneficiar mais de um público duas vezes e tirar o agricultor familiar que é em número muito maior no estado, do que estes outros públicos, digo em número de pessoas. [...] é para pequeno mesmo, isso daqui é para quem precisa de pouco recurso para implantar projetos menores. Para dar oportunidade para mais pessoas também, né. Quanto mais dinheiro tu 'dá' para uma pessoa, menos pessoas tu 'beneficia'. Nossa ideia é beneficiar o maior número possível com o dinheiro que a gente tem. (Gestora 1)

[...] A gente pegou o número de DAPs que tem no estado, porque hoje o que prova que a pessoa é agricultora familiar é a DAP, hoje o que a gente te de dado concreto é a DAP. Se ele tem DAP, ele é agricultor familiar, se ele não tem, ele tem que buscar. Não é um número oficial, então a gente pegou o número de DAPs que tinham o estado, válidas até fevereiro de 2022, somamos todas e divididos por R\$10.040.000,00, então a gente sabia quantos reais daria para cada DAP. Ai, nós sabíamos quantas DAPs tinham em cada município. (Gestora 1)

[...] Canguçu era o município que mais tem agricultor familiar, então era o município que mais ia levar dinheiro, porque é um número muito gigantesco de DAP, ele é fora do padrão de outros municípios, então a gente tirou um pouco de recurso dele para ele não ficar tão exagerado perto dos outros. (Gestora 1)

Linha: Cooperativas.

- Valor total: R\$2.000.000,00
- Valor por projeto: Máximo de R\$80.000,00 por projeto
- Legislação: DAP
- Entidade representativa: nenhuma específica, mas para ser beneficiário do AVANÇAR-Feaper, o Conselho Municipal de Agricultura deve autorizar a escolha da família favorecida.
- Critério de desenho: Adesão ao PEC, 65% de DAPs físicas na Cooperativa, até 100 associados.
- Vedados: Cooperativas que não se enquadram nos critérios.
- Observação: O critério de desempate é quantidade de associados, será beneficiada a cooperativa com o menor número de associados.

São 145 cooperativas atendidas pelo PEC. [...] Tem que ter essa adesão, tem que ser atendidas pela PEC. Segundo critério: cooperativas com porcentagem de associados com DAP física maior ou igual a 65%. Para ti ter uma DAP jurídica hoje, parece que é 60% de associados com DAP física. O DAP atesta que tu 'é' agricultor familiar, né, que tem determinada quantidade de hectares, dependendo da região é até 4 módulos, então é pouca terra. Então, tu 'tem' que ter 60% de DAP para tu 'ter'

a DAP jurídica da cooperativa. Só que aqui nós aumentamos um pouco, nós exigimos 65% para aumentar a linha de corte se não ia participar muita cooperativa. (Gestor 2)

Linha: quilombolas, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária e aquicultores, pessoa física e/ou jurídica

Linha: quilombolas

- Valor total: R\$7.000.000,00, este é o valor total para todos os públicos da Linha.
- Valor por projeto: R\$5.000,00 para projetos individuais e R\$100.000,00 para projetos coletivos (multiplicação do valor unitário pelo número de beneficiários)
- Legislação: CADÚNICO
- Entidade representativa: CODENE ou Conselho Municipal de Agricultura
- Critério de desenho: Distribuição dos projetos por regiões da Emater/COREDES de maior frequência dos públicos, com intuito de não dispersar os projetos e otimizar o apoio técnico em campo. Municípios com mais de 10 famílias.
- Vedados: Comunidades não certificadas pela Fundação Palmares.
- Observação: Como critério adicional sugerido está a alocação dos recursos pelos beneficiários em atividades de produção de alimentos tanto vegetais como animais em sistemas que sejam poupadores de insumos. E projetos para a alocação de kits e outros sistemas de irrigação de pequenas áreas, mesmo que ultrapasse os valores de referência

Linha: pescadores artesanais

- Valor total: R\$7.000.000,00, este é o valor total para todos os públicos da Linha.
- Valor por projeto: R\$5.000,00 para projetos individuais e R\$100.000,00 para projetos coletivos (multiplicação do valor unitário pelo número de beneficiários)
- Legislação: CADÚNICO e Registro Geral de Pesca (RGP)
- Entidade representativa: CONGAPES ou Conselho Municipal de Agricultura
- Critério de desenho: Distribuição dos projetos por regiões da Emater/COREDES de maior frequência dos públicos, com intuito de não dispersar os projetos e otimizar o apoio técnico em campo. Municípios com mais de 10 famílias.
- Vedados: Famílias que não se enquadram nos critérios.
- Observação: nenhuma

Linha: assentados da reforma agrária

- Valor total: R\$7.000.000,00, este é o valor total para todos os públicos da Linha.
- Valor por projeto: R\$10.000,00 para projetos individuais e R\$100.000,00 para projetos coletivos (multiplicação do valor unitário pelo número de beneficiários)
- Legislação: CADÚNICO
- Entidade representativa: COCEARGS ou Conselho Municipal de Agricultura
- Critério de desenho: Distribuição dos projetos por regiões da Emater/COREDES de maior frequência dos públicos, com intuito de não dispersar os projetos e otimizar o apoio técnico em campo. Municípios com mais de 10 famílias.
- Vedados: Famílias que não se enquadram nos critérios.
- Observação: Nenhuma.

Linha: aquicultores, pessoa física e/ou jurídica

- Valor total: R\$7.000.000,00, este é o valor total para todos os públicos da Linha.
- Valor por projeto: R\$10.000,00 para projetos individuais e R\$100.000,00 para projetos coletivos (multiplicação do valor unitário pelo número de beneficiários)
- Legislação: CADÚNICO
- Entidade representativa: Conselho Municipal de Agricultura
- Critério de desenho: Distribuição dos projetos por regiões da Emater/COREDES de maior frequência dos públicos, com intuito de não dispersar os projetos e otimizar o apoio técnico em campo. Municípios com mais de 15 famílias. É necessário que a família tenha um Venda de peixes.
- Vedados: Famílias que não se enquadram nos critérios.
- Observação: Nenhuma.

Nós temos pouco dinheiro para muito público, então o critério utilizado foi a questão da faixa de renda e para usar faixa de renda optou-se pelo CADÚNICO, todos os nossos públicos vão ter esse filtro de CADÚNICO, que pega na última parte dele até três salários-mínimos per capita. O dinheiro não é suficiente para operar toda a demanda. (Gestor 3)

[...] O AVANÇAR, pela estrutura do Feaper, ele é uma estrutura de financiamento, então ele exige do beneficiário que ele já tenha essa noção de interação bancária. Ele é um financiamento subsidiado, com a questão do bônus de adimplência de 80%, mas ele é uma estrutura de financiamento, então ele vai ter um contrato com banco, vai ter o pagamento de uma parcela. [...] dentro dos públicos, aquelas pessoas que

já tem uma interação com banco, então essa é uma questão que é importante. Que é que, ao menos, tem uma organização mínima de fazer parte desse cenário bancário. Até para ter todos os documentos, faz parte da nossa realidade: pessoas que não têm identidade, CPF, têm dificuldade com assinatura, então, para ser beneficiário do Feaper-AVANÇAR, ele tem que ter esse mínimo de estrutura para poder se relacionar com um banco: fazer contrato, apresentar documento, ter fiador, então é um financiamento bancário, apesar de sua vantagem financeira, ele é um financiamento. O público indígena, nessa estrutura atual do Feaper, com bônus de adimplência só de 80%, acabaram não participando, por esse entendimento, que é um entendimento de público, que o estado tem que fornecer as coisas para eles. Então, tem essa cultura, essa questão legal e essa cobrança, principalmente deles, então, como eles teriam que pagar, temos prazos para pagamentos, não é um pagamento de imediato. E por já ter um histórico que a política nesse sentido não funcionou, então se optou por não trabalhar com os indígenas nessa estrutura, então o atendimento ao público indígena no departamento, ele foi feito com alguma ação que não prevê esse pagamento, essa contrapartida financeira dos beneficiários. (Gestor 3)

[...] Discussão de critérios de acordo a tentar uma proporcionalidade de distribuição desses recursos dentre os diversos públicos. Para a discussão e validação dos critérios, no caso dos quilombolas tivemos a interveniência do CODENE, no caso dos pescadores, nós discutimos com o Fórum Estadual da Pesca, com os assentados nós fizemos uma consulta à coordenação estadual e no caso dos aquicultores, como não têm uma entidade representativa, nós construímos os critérios e todos eles, como a execução é com a Emater, teve um processo de discussão também com a Emater. No conjunto dos públicos, cada um com sua especificidade, teve algumas decisões arbitrárias por parte das equipes técnicas que construíram alguns critérios estabelecidos desde os órgãos gestores para os públicos e para suas representações [...] no caso dos indígenas, por exemplo, havia uma tradição de aporte de recursos públicos, sem retorno, como o Feaper antigamente. E os indígenas estão, digamos assim, não é acostumados, mas eu diria assim: que nós partimos do princípio que a lógica indígena, ela pressupõe um pouco mais de obrigações do estado, da dotação de recursos, sem esse caráter de financiamento e devolução. (Gestor 4)

[...] os quilombos, a Emater só trabalha, tem uma determinação da Emater, ela só trabalha com as comunidades certificadas pela Fundação Palmares, então a restrição do financiamento para as comunidades quilombolas, dado que a Emater é executora, ficou restrito a 130 comunidades certificadas, O CODENE tinha solicitado que fosse todas as comunidades (urbanas e rurais), nós atendemos essa questão das comunidades urbanas e rurais e não atendemos de todas as comunidades Negras do Rio Grande do Sul, em função desse limite de que a Emater não trabalha com as outras. Então, pelos nossos dados, temos 130 comunidades certificadas, com grande número de famílias, pega quase 7.000 famílias e restaram prejudicadas cerca de 40 comunidades que não são certificadas e que são comunidades pequenas que tem aproximadamente 400 famílias nelas. Também outra coisa discricionária, a gente arbitrou determinados valores de referência para os projetos, para as famílias: arbitrou, por exemplo, o valor de R\$5000,00 para famílias quilombolas, o que vai, a princípio, de acordo de todos, entretanto, a média, depois de realizada nas sondagens dos municípios, ficou um número um pouco menos de famílias, com médias em torno de R\$6.600,00. Ajustou os recursos existentes com as demandas, ao tipo de demanda que haveriam. No caso dos pescadores, nossa perspectiva eram valores de referência de R\$10.000,00 e o Fórum dos Pescadores considerou melhor que tivesse um valor de referência também de R\$5.000,00 para que desse um maior número de projetos. No caso dos assentados, a proposição, as discussões foram em torno de um número determinado: 200 famílias com valor de referência de R\$10.000,00". No caso dos aquicultores, nós tivemos, pelo fato de não ter um órgão, uma instituição, para o diálogo, discricião, nós arbitramos. Existem 50 mil aquicultores no estado do Rio Grande do Sul, muitos deles, a enorme maioria, de subsistência que produzem 210kg de peixe por ano [...] E face esse número muito grande, nós optamos por propor como critério os aquicultores que tem um tipo de

‘Venda’ de peixe e aí restaram, então, 4600 famílias” Outros fatores discricionários e que também facilitaram, no ponto de vista operacional. Existem esses públicos, povos, todos eles espalhados no Rio Grande do Sul e em alguns municípios com um número bem pequeno de famílias, isso daria uma dispersão muito grande e as experiências nos mostram que, se a gente conseguisse concentrar um pouco mais, aonde tem um maior número de famílias, outros programas sugerem, nos mostram que os resultados são melhores. Um vê o outro, o técnico se interessa mais porque, ao invés de fazer um projeto por cada, ele faz 3, 4, 5; os eventos de capacitação e discussão podem ser feitos e conjunto. Há uma série de conveniências operacionais e de gestão desses projetos, levam a que sejam, que tenham resultados melhores. (Gestor 4)

Linha: Agroindústria familiar

- Valor total: R\$5.000.000,00
- Valor por projeto: mínimo R\$5.000,00 e no máximo R\$15.000,00
- Legislação: Cadastro no Programa Estadual da Agroindústria Familiar (PEAF)
- Entidade representativa: Conselho Municipal de Agricultura
- Critério de desenho: Proporcionalidade de Agroindústrias cadastradas em cada município, descontando as inclusas no período de março de 2017 a março de 2022 (5 anos). Estabeleceu-se uma razão fixa entre o total de projetos e o número de agroindústrias cadastradas, após multiplicou-se pelo número de agroindústrias no município. Levou-se em consideração dois itens para a escolha dos beneficiários i) agroindústrias na iminência de legalização e ii) agroindústria que possui demanda de melhorias pelo serviço de inspeção sanitária.
- Vedados: Agroindústrias cadastradas há mais de 5 anos, ou cadastradas após março de 2022, municípios com apenas uma agroindústria cadastrada.
- Observação: Caso não haja interesse manifesto por parte de uma agroindústria em participar, a mesma deve assinar um termo de desistência e encaminhá-lo para ser assinado pelo Conselho Municipal de Agricultura.

Então, o que aconteceu, a gente recebeu esse dinheiro e, nós temos aí mais de 3 mil Agroindústrias cadastradas e inclusas, aí, em torno de 1500 dessas 3 mil são inclusas, já estão trabalhando. [...] Qual o objetivo do AVANÇAR, o projeto é a gente dar o recurso para aquelas que estão na iminência de se tornar inclusa no PEAF [...] então, aquelas que já estavam cadastradas e que precisam de um recurso para impulsionar, para se tornar inclusa, ou seja, dentro do programa nosso do PEAF, que é o Programa da Agroindústria Familiar. [...] Daí o que acontece, nós tínhamos 1500 dessas 3 mil, 1500 cadastradas e o recurso para nós era pouco, então, o que a gente fez: primeiro item que a gente fez, a seleção – as cadastradas nos últimos cinco anos. Porque eu não posso pegar uma cadastrada de 2010, a gente tem cadastro de 2008, mas se o ‘cara’ fez um cadastro e nunca renovou, eu nem sei se esse cadastro

de 2008/2010, se o 'cara' existe, se ele não tocou pra frente, se ele não fechou, se ele foi embora. [...] Então, chegamos à conclusão, os últimos cinco anos foi o primeiro corte. Dos últimos cinco anos nós conseguimos 800 cadastradas, então teve um incremento, caiu praticamente à metade. Dessas 800, nós tínhamos que selecionar 300 para atender ao limite de R\$15.000,00. Divide o valor que a gente tinha das agroindústrias: 5 milhões, divide por 15 mil, ti vai ver em torno disso aí, 300 e poucas agroindústrias [...] outro corte que a gente fez foi o seguinte: os municípios que só tem uma cadastrada ficaram de fora porque a gente precisa de um suplente, tem que ter no mínimo duas [...] (Gestor 5)

As falas dos gestores técnicos evidenciam que houve construções conjuntas de critérios para os públicos atendidos, construções balizadas pela legislação e que, ao mesmo tempo, foram modificadas pelas necessidades financeiras e sociais dos grupos, de acordo com a visão dos *policymakers* e grupos representativos. Acreditamos que na implementação do AVANÇAR-Feaper os atores envolvidos conseguiram trabalhar em conjunto, evidenciando a importância da rede de contatos e o trabalho conjunto de diferentes atores, bem como descreve a abordagem *bottom-up*. (2020, MAZZEI; FARAH, p.316) Além disto, pudemos notar que existem diferentes construções sociais dos grupos da agricultura familiar e, por causa disto, existem diferentes *policy designs* para atender as demandas dos públicos da agricultura familiar.

Evidencia-se que para todos os grupos contemplados no edital, existem regras de enquadramento. As falas dos técnicos reforçam a necessidade de se ter: conta bancária, cadastro no CADÚNICO, DAP, cadastro na PEC, entre outras obrigações, para que se possa acessar a política pública. Aqui é possível fazer a aproximação com a Proposição 1 da teoria do *Policy Design*, visto que existem diferenças de construção critérios para grupos sob a mesma legislação, os grupos são iguais perante a lei, mas são tratados de forma diferente.

A não contemplação de grupos indígenas, pode ser entendido de acordo com o que a Proposição 3 propõe, de que a construção social e o poder político do grupo influenciam para a arrecadação de benefícios ou fardos. No caso do AVANÇAR-Feaper, o grupo foi excluído por decisão dos técnicos, de acordo com o histórico de como as políticas públicas são implementadas aos indígenas, mas também, pela falta de organização política do grupo, pois não foi registrada nenhuma resistência por parte de órgãos representativos, visto que o Programa Avançar foi lançado publicamente.

A Proposição 5, definida por Ingram, Schneider e deLeon (2006) também pode ser facilmente identificada com a implementação do AVANÇAR-Feaper, nas falas dos técnicos;

no edital do programa é possível perceber, ainda que poucas, diferenças na construção social, por exemplo, a Linha de financiamento dos agricultores e pecuaristas familiares é distinta da linha de quilombolas, assentados, pescadores artesanais e aquicultores, essa distinção é tanto pelo regramento, quanto pela visão da Gestora 1, que em sua fala destaca que “o grupo da agricultura familiar é maior que os outros grupos”. Por outro lado, a possibilidade de diversos atores cooperarem na construção dos critérios contribui para que as arenas de decisões sejam mais diversas, que possibilitem mudanças que favoreçam os grupos e quebrem possíveis estereótipos negativos relacionados a eles.

Por se tratar de uma análise centrada apenas em subdivisões de um grupo, que é a agricultura familiar, as Proposições de números 2, 4 e 6 tornam-se deslocadas da realidade. Uma, o edital do AVANÇAR-Feaper (o próprio manual do Feaper) não prevê a implementação de políticas onerosas aos grupos, mas sim, políticas de desenvolvimento rural e social. Duas, nenhum grupo da agricultura familiar é negativamente construído, existem diferenças na construção social, porém, nenhum deles recebem políticas públicas que os onerem enquanto grupo social. Da mesma forma não se pode separá-los nos quatro grupos em que os teóricos descreveram os públicos-alvo de políticas: *Vantajosos, Desafiantes, Dependentes e Divergentes*. E por fim, o Feaper é uma política pública que visa o desenvolvimento do setor agrário, este instrumento não é, de maneira alguma, para aplicar penalidades a um ou outro setor da agricultura.

e) Matriz de construção social dos grupos-alvo

Em um primeiro momento, tentamos inserir os subgrupos da agricultura familiar na matriz original da construção social da população-alvo (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2006, p. 102), porém, após a análise do edital do AVANÇAR-Feaper e das entrevistas com os técnicos, verificamos que o público da agricultura familiar como um todo vem sofrendo com a diminuição de recursos para políticas públicas. Desta forma, elaboramos uma matriz a partir da proposta de Ingram, Schneider e deLeon (2006), conforme seguem.

		Positivo	Negativo
Elevado	Poder	<u>Vantajosos</u>	<u>Desafiantes</u>
		Agricultor e pecuarista familiar	
		Cooperativismo	
		Agroindústria familiar	
Baixo		Pescador Artesanal	
		Aquicultor	Assentados
			Quilombolas
		Indígenas	
		<u>Dependentes</u>	<u>Divergentes</u>

Figura 1: Matriz de Construção Social SEAPDR

Fonte: Elaboração própria com base em Ingram, Scheneider e deLeon (2006)



Figura 2: Matriz de Construção Social original

Fonte: Ingram, Schneider e deLeon (2006, p. 102)

5 – CONCLUSÃO

Com este trabalho de conclusão de curso buscamos responder às seguintes questões de pesquisa: a) Como foi desenhada a política pública (Eixo II do Programa Avançar) na SEAPDR para que abrangesse os setores diversos da agricultura familiar? b) Dentro do desenho da política, como foram selecionados os distintos beneficiários da agricultura familiar e distribuídos os investimentos? c) Que atores de políticas públicas participaram desse processo?

Com o estágio no DDAPA, foi possível acompanhar a implementação do AVANÇAR-Feaper, desde o lançamento, em dezembro de 2021, até o recebimento dos projetos dos agricultores familiares na secretaria. O ano eleitoral obrigou que o processo fosse mais rápido, visto a limitação do tempo para ações governamentais. “No olho do furacão” traduz a alta velocidade e a conjugação de esforços exigidas no processo de trabalho dos técnicos para que a política pública fosse implementada para todo o público da agricultura familiar, respeitando suas diferenças e, ainda, honrando o calendário do ano eleitoral.

Construímos a análise da implementação do programa AVANÇAR-Feaper a partir do modelo do *bottom-up*, para, desta forma, observar a contribuição dos técnicos estaduais e de atores interessados na construção dos critérios para beneficiários da agricultura familiar. Ademais, verificamos a distribuição de recursos e apreendemos, segundo os gestores técnicos, os principais desafios na implementação do programa. Também, descobrimos que a decisão de utilizar a estrutura normativa do Feaper para implementar a política pública foi uma decisão do alto escalão da Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural.

Com a abordagem teórica do *Policy Design* e da *Construção Social* de Ingram, Schneider e deLeon (2006), foi possível constatar que, além da legislação, a visão dos gestores técnicos em relação ao público associado ao planejamento e implementação de políticas públicas influencia a criação de critérios e a distribuição dos recursos do programa. Verificou-se que o público efetivamente atendido pelo AVANÇAR-Feaper foi mais reduzido do que o descrito como beneficiário no Manual Feaper. Esta diferença deu-se, principalmente, pela quantidade limitada de recursos.

Ao ponderarmos a implementação do programa com a abordagem teórica de Ingram, Schneider e deLeon (2006), percebemos uma convergência da prática dos técnicos estaduais com as proposições teóricas 1, 3 e 5, que versam, respectivamente, sobre: o poder de estruturar oportunidades do *policy design* e o impacto que isto causa no padrão de participação dos grupos-alvo; a diferença nos elementos do *policy design* para os diferentes grupos-alvo e, por

fim, o *policy design* promove a mudança na construção social dos grupos-alvo, sendo, inclusive, uma ferramenta para a mudança na percepção deles.

As proposições 2, 4 e 6, por sua vez, tratam, respectivamente, de: alocação de benefícios e fardos para grupos-alvo de parte dos governos; a premissa de que os políticos são influenciados em suas percepções sobre o público-alvo pela opinião geral, e que os padrões do *policy design* modificam políticas públicas em contextos degenerados de *policymaking*. Com relação à política pública analisada, que visa melhorar a qualidade de vida do agricultor familiar, e com um recorte pequeno de público-alvo estudado, não constatamos a existência de políticas onerosas para os agricultores familiares, tampouco identificamos percepções negativas dos políticos eleitos (ou elegíveis) sobre os vários segmentos da agricultura familiar.

As entrevistas com os técnicos permitiram entender os enquadramentos sociais dos beneficiários, além de captar as suas percepções sobre eles e sobre a implementação da política pública. Também ficou evidente a importância que os interlocutores atribuem às instituições parceiras para a implementação da política pública, principalmente a Emater, que é o órgão responsável por elaborar os projetos de financiamento junto aos beneficiários.

Por fim, avaliamos que o AVANÇAR-Feaper pode ser uma importante política para assistir os públicos da agricultura familiar, ainda que o seu alcance seja limitado pela pouca quantidade de recurso disponível. Os técnicos conhecem a estrutura normativa utilizada e o Feaper, ainda que a maioria deles não tenha experiência direta com o Fundo, que existe na estrutura do governo estadual do RS desde 1988.

Para a continuação do debate, propomos refletir sobre de que forma os *policymakers* podem contribuir para a incorporação futura dos públicos ainda não contemplados pela política. Isto é, não apenas os grupos indígenas, mas também as famílias, as cooperativas e as agroindústrias que têm interesse em financiamento, porém, não estão estruturados o suficiente para arcar com a responsabilidade de assinar contrato bancário e pagar parcelas de contrapartida que um financiamento parcial exige. Se admitirmos que o *policy design* pode alterar a construção social de um público-alvo (proposição 5), então podemos questionar: De que modo os gestores técnicos, atores parceiros e beneficiários devem proceder para que as políticas públicas sejam mais abrangentes e atinjam todos os públicos contemplados pela lei N. 11.326/2006 (BRASIL, 2006), voltada à agricultura familiar?

REFERÊNCIAS

- BACCHI, Carol Lee. **Women, policy and politics: The construction of policy problems**. Sage, 1999.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. University of Chicago Press, 2010.
- BOBROW, Davis B.; DRYZEK, John S. **Policy analysis by design**. University of Pittsburgh Press, 1987.
- BRASIL. Lei N° 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, 24 de julho de 2006; 185° da Independência e 118° da República.
- BUCHANAN, James M. **Politics as public choice**. Liberty Fund, 2000.
- CAMPBELL, Andrea Louise. **How policies make citizens**. In: How Policies Make Citizens. Princeton University Press, 2011.
- CHANLEY JR, Jesse J. **An analysis of civic education policy-making in Arizona using the advocacy coalition framework and policy design theory**. Arizona State University, 2005.
- ÉVERSON DORNELLES (Rio Grande do Sul). G1 Rs e Rbs Tv. **RS tem 83% das cidades em situação de emergência**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2022/02/23/rs-tem-83percent-das-cidades-em-situacao-de-emergencia-entenda-a-diferenca-entre-seca-e-estiagem.ghtml>. Acesso em: 06 out. 2022.
- FRAGA, Fabyola de Souza. **Acervo fotográfico da EMATER/RS-ASCAR: um estudo de caso sobre difusão em arquivos**. 2014.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21,
- FRIEDBERG, E. **Le Pouvoir et la Règle**. Paris: Editions du Seuil. 1993.
- HACKER, Jacob S. et al. **The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States**. Cambridge University Press, 2002.
- HILL, M. **Implementação: uma visão geral**. In: SARAVIA, H.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas – coletânea**. v.2. Brasília: ENAP, p.61-89, 2006.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. Los Angeles; London: Sage, 2010.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social construction and policy design. In: **Theories of the policy process**. Routledge, 2019. p. 93-126.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. Improving implementation through framing smarter statutes. **Journal of public policy**, v. 10, n. 1, p. 67-88, 1990.
- INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. The choice of target populations. **Administration & Society**, v. 23, n. 3, p. 333-356, 1991.
- JENSEN, Laura S. The early American origins of entitlements. **Studies in American Political Development**, v. 10, n. 2, p. 360-404, 1996.
- KUHN, Thomas S. **The Structure of Scientific Revolutions, 2nd enl. ed**. University of Chicago Press, 1970.

KUMLIN, Staffan. **The personal and the political: how personal welfare state experiences affect political trust and ideology**. Department of Political Science Statsvetenskapliga institutionen, 2002.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 101-110, 2013.

THEODORE J. LOWI. **The end of liberalism: The second republic of the United States**. WW Norton, 1979.

MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia*, translated by Louis Wirth and Edward Shils. **New York**, p. 130, 1936.

MAY, Peter J. Reconsidering policy design: Policies and publics. **Journal of Public Policy**, v. 11, n. 2, p. 187-206, 1991.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. Scott Foresman, 1983. MAZZEI, Bianca Burdini; FARAH, Marta Ferreira Santos. O processo de implementação de uma Política Pública – um instrumento de análise. LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Leticia Maria. **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 310-341, 2020.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Educat, 2002.

Ostrom, Elinor. 1990. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press.

O'BRIEN, Kevin. Lianjiang Li. **Selective Policy Implementation in Rural China**. *Comparative Politics*, v. 31, n. 2, p. 167-186, 1999. p.211-259, jun. 2000.

PIERSON, P. **Politics in time: History, institutions, and social analysis**. 2004.

PIERSON, Paul. **When effect becomes cause: Policy feedback and political change**. *World politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 2022. Disponível em: [https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-do-pib-estadual#:~:text=O%20Rio%20Grande%20do%20Sul,Gerais%20\(8%2C8%25\)](https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/participacao-do-pib-estadual#:~:text=O%20Rio%20Grande%20do%20Sul,Gerais%20(8%2C8%25).). Acesso em: 06 out. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Martinho Lazzari. Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (ed.). **Carta de Conjuntura: economia gaúcha dependente da agropecuária**. Economia gaúcha dependente da agropecuária. 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://cdn.fee.tche.br/carta/por/carta2101.pdf>. Acesso em: 06 out. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural. **Relatório Estiagem N°01 de 2022**. Porto Alegre. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.agricultura.rs.gov.br/upload/arquivos/202204/04103720-relatorio-estiagem-01.pdf>. Acesso em: 06 de out. 2022

ROSE, Richard; DAVIES, Phillip L. **Inheritance in public policy: Change without choice in Britain**. Yale University Press, 1994.

SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

SCHABBACH, Leticia Maria. Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação. **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH,

- Leticia Maria. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 342-369, 2020.
- SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. **Policy design for democracy**. University Press of Kansas, 1997.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. **Journal of public policy**, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988.
- SIDNEY, Mara S. **Unfair housing**: How national policy shapes community action. University Press of Kansas, 2003.
- SILVA, Pedro Luiz Barros; DE MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Unicamp, 2000.
- SIMON, Herbert A. **The sciences of the artificial**, 1969. Massachusetts Institute of Technology, 1981.
- SOSS, Joe. Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action. **American political science review**, v. 93, n. 2, p. 363-380, 1999.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno Crh**, v. 16, n. 39, 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.
- WEIMER, David L.; VINING, Aidan R. **Policy analysis**: Concepts and practice. Routledge, 2017.
- SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*. v.6, p.21-48.
- SCHABBACH, Leticia Maria. **Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação**. Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Ed. UFRGS; CEGOV, 2020. p. 342-369, 2020.
- SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. **Policy design for democracy**. University Press of Kansas, 1997.
- SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Systematically pinching ideas**: A comparative approach to policy design. *Journal of public policy*, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988.
- SIDNEY, Mara S. **Unfair housing**: How national policy shapes community action. University Press of Kansas, 2003.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas**
- SIMON, Herbert A. **The sciences of the artificial**, 1969. Massachusetts Institute of Technology, 1981.
- SOSS, Joe. **Lessons of welfare**: Policy design, political learning, and political action. *American political science review*, v. 93, n. 2, p. 363-380, 1999.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno Crh*, v. 16, n. 39, 2003.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45, 2006.
- WEIMER, David L.; VINING, Aidan R. **Policy analysis**: Concepts and practice. Routledge, 2017.

APÊNDICE A – Roteiro de questões das entrevistas

Dados pessoais:

Idade:

Escolaridade:

Sexo:

Qual o curso de formação?

Órgão estadual:

Cargo:

Há quanto tempo está no cargo?

É servidor estadual? Estatutário ou cargo de confiança? R

Qual é a sua participação no Programa AVANÇAR?

Possui experiência anterior no assunto do AVANÇAR? Qual?

Questões específicas sobre a política pública:

1 Quem são os parceiros do estado para a implementação do programa AVANÇAR?

2 Como é a divisão de tarefas para cada ator?

3 Que critérios foram utilizados para a elaboração para a seleção dos beneficiários?

4 O desenho [*aqui tem que explicar o que você está entendendo por desenho, na hora de perguntar, porque é um termo pouco conhecido e indefinido*] é o mesmo para todos os grupos que compõem a Agricultura Familiar? Ou há diferenças? Se sim, podes descrevê-las?

5 Quais os grupos da Agricultura Familiar serão contemplados pelo Programa AVANÇAR e por que? Quais ficarão de fora do Programa e por que?

6 Na sua opinião, quais são os maiores desafios para a implementação do AVANÇAR?

7 O que poderia melhorar se houver uma nova edição do AVANÇAR no futuro?

8 Comentários finais do/a entrevistado/a [*se ele/ela quiser*].