

Políticas Públicas e Sustentabilidade: a política agrícola brasileira em análise

Public Policies and Sustainability: brazilian agricultural policy under analysis

Adriana Prado Bicalho¹

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio²

Mariana de Lima Caeiro³

Resumo

A análise de política pública a que se propõe este trabalho tem por objetivo discutir a inserção da sustentabilidade no processo de construção da política agrícola brasileira. A abordagem utilizada aponta para uma evolução da ideia de desenvolvimento, girando em torno das teses da “sustentabilidade”, e sua variedade de entendimentos, noções, pressupostos e abordagens. O campo de estudo das políticas públicas propõe um diálogo multidisciplinar entre ciência política, sociologia e administração. Em relação aos procedimentos metodológicos, foram selecionadas duas políticas para análise, a saber, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC) e realizadas entrevistas semiestruturadas com indivíduos engajados em sua formulação. A análise dos dados foi elaborada a partir da interação de variáveis que interessam à análise da inserção da sustentabilidade no processo de construção destas duas políticas. Entendendo políticas públicas como instrumento capaz de promover mudanças na organização social, política, econômica, cultural, territorial e ambiental de uma sociedade, este estudo pretendeu lançar luz sobre a importância do comportamento dos *policy makers* na construção de um modelo de desenvolvimento segundo as teses da sustentabilidade.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Política Pública; Agricultura; Agricultura Familiar; Governança.

Abstract

The public policy analysis proposed in this work aims to discuss the insertion of sustainability in the process of building Brazilian agricultural policy. The approach used points to an evolution of the idea of development, revolving around the theses of “sustainability”, and its variety of understandings, notions, assumptions and approaches. The field of study of public policies proposes a multidisciplinary dialogue between political science, sociology and administration. Regarding the methodological procedures, two policies were selected for analysis, namely, the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Pnater) and the Sectorial Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the Consolidation of a Low Emission Economy. Carbon in Agriculture (ABC Plan) and semi-structured interviews were carried out with individuals engaged in its formulation. The data analysis was elaborated from the interaction of variables that are of interest to the analysis of the insertion of sustainability in the construction process of these two policies. Understanding public policies as an instrument capable of promoting changes in the social, political, economic, cultural, territorial and environmental organization of a society, this study aimed to shed light on the importance of policy makers' behavior in the construction of a development model according to the theses of the sustainability.

Keywords: Sustainability; Public Policy; Agriculture; Family Farming; Governance.

Recebido em (*manuscript first received*): 07/02/2022

Aprovado em (*manuscript accepted*): 30/06/2022



DOI: <http://dx.doi.org/10.17648/aos.v11i1.2603>

¹Mestre em Administração. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: adrianabicalho7@gmail.com.

²Doutor em Administração de Empresas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: armindo.teodosio@gmail.com.

³Doutora em Administração. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: caeiro.marianadelima@gmail.com.

1 Introdução

O atual momento de crises econômicas, sociais e ambientais desvelam um contexto de falência do modelo de desenvolvimento capitalista, onde os ideais de prosperidade e progresso tornam-se cada vez mais distantes de serem realizados Sachs (2000). Superar esse modelo esgotado, ou até mesmo redirecioná-lo, exige repensar o relacionamento do ser humano com o meio ambiente, a partir de dimensões ignoradas pelos economistas ortodoxos, a saber, as dimensões sociais, culturais, políticas, ambientais e até mesmo históricas da economia, ou seja, tudo aquilo que a racionalidade econômica tradicional menosprezou em seus estudos e abordagens (Bruseke, 2000).

Na interface das relações entre Estado, mercado e sociedade, especificamente no caso brasileiro, o ideal proposto por diversos autores, entre eles Abrúcio & Loureiro (2004), Souza (2006), Arretche (2007), Secchi (2010), Saravia (2006) e Rua (2009) é de que o Estado possa reforçar o seu papel de promotor do desenvolvimento, rever a sua relação com o mercado e dar novo impulso à participação da sociedade civil nos processos decisórios das políticas públicas, ou seja, um Estado aberto à diversidade de opiniões da sociedade com ações que impactem significativa e positivamente a vida dos indivíduos (Alves, 2004).

Estas ações do Estado são representadas na literatura pela noção de “políticas públicas”, que se traduzem em programas, planos e projetos e produzem resultados capazes de afetar a sociedade como um todo. São inúmeras as definições de políticas públicas, mas todas convergem para a centralidade da ação do governo, direta ou indiretamente, cujos efeitos influenciam a vida de toda a sociedade.

O estudo das políticas públicas se constitui em um campo de conhecimento vasto e de difícil análise à medida que os sistemas políticos e a sociedade se tornam cada vez mais complexos (Labra, 1999). A abordagem da *policy analysis* pretende elucidar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com as questões tradicionais da ciência política (Frey, 2000). É neste campo do conhecimento que se situa esta pesquisa, um campo multidisciplinar, que segundo Souza (2003) é regido pelo pressuposto analítico de que, em democracias estáveis, as ações do governo podem ser analisadas cientificamente por pesquisadores independentes. A partir dos anos 2000, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa (Faria, 2012) e a interdisciplinaridade teórica obriga os formuladores de políticas públicas (*policy makers*) a repensarem a relação Estado-sociedade, concebendo o Estado como parte da sociedade e não como um todo ou um fim em si mesmo.

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

Para tanto, nesta pesquisa, elegeu-se a política agrícola brasileira como objeto de estudo, por entendê-la como altamente complexa. A escolha do setor agrícola, como campo

de estudo se justifica, não somente pela sua importância econômica e social, mas por sua relação estreita com a questão ambiental, sua marcante presença no cenário político, por estar diretamente ligada ao processo histórico de ocupação do território nacional e, ainda, por ser o meio rural um *locus* que abriga tradições e costumes que envolvem diferentes culturas e etnias presentes na conformação cultural do povo brasileiro. Sendo assim, o estudo buscou captar as percepções dos *policy makers* quanto às dimensões da sustentabilidade no processo de construção de duas políticas públicas, a saber: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), sob a gestão do MDA, e o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura, também denominado Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono), sob a gestão do MAPA.

2 Referencial Teórico

2.1 Sustentabilidade e Desenvolvimento

Os temas ligados à questão da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, tais como justiça e igualdade social, uso e conservação do patrimônio natural e valorização cultural entraram na pauta das discussões sobre desenvolvimento a fim de superar as propostas do crescimento econômico até então vigentes na sociedade. Contudo, Dal Soglio (2009, p. 17) afirma estarmos “longe de se poder afirmar que nossas políticas públicas estão centradas na perspectiva do desenvolvimento com sustentabilidade”. Em relação às políticas para a agricultura brasileira, o autor destaca a aceitação da exploração do ambiente por parte de grandes corporações visando suprir necessidades dos países desenvolvidos, tudo aceito em nome do desenvolvimento econômico (Dal Soglio, 2009).

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

Acontece que mesmo estando no centro do debate das ciências sociais e econômicas, na discussão política, na agenda governamental e na mídia em todas as suas modernas formas, o termo desenvolvimento não apresenta consenso quanto à sua essência. Centrados exclusivamente na racionalidade econômica, os termos desenvolvimento, modernização e progresso, muitas vezes se confundem, devido “a uma promessa, não cumprida, de eliminar a pobreza” (Rits, 1996, p.9).

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

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

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

Para que a sustentabilidade não seja tratada apenas como uma aspiração filosófica seria preciso pensar e repensar políticas públicas capazes de incorporar os princípios da sustentabilidade em suas diretrizes e fomentar a execução de ações que efetivamente promovam o desenvolvimento sustentável.

2.1 Sustentabilidade e Desenvolvimento

Analisar a política agrícola a partir das teses da sustentabilidade significaria então discutir a inserção destes princípios no bojo da construção das políticas, visando dar ao setor agrícola estratégias para superar os desafios impostos, a partir do envolvimento de todo o setor produtivo, da sociedade e do governo. Para tanto, seria necessário construir pactos entre todos os atores envolvidos na formulação e execução de políticas públicas, nos quais todos estejam abertos a reais transformações e que aceitem negociar com o compromisso de se engajar nas políticas pactuadas (Leroy *et. al.*, 2002).

Esforços em direção à sustentabilidade na agricultura envolvem conflitos e *trade-offs*. A discussão tem se pautado predominantemente no campo técnico, muitas vezes descolada da dinâmica da sociedade. A construção de uma “nova economia” passa por políticas públicas que disponham de instrumentos eficientes para realizar uma mudança cultural dentro do setor agrícola, construídas a partir do entendimento social do que é eficiência na produção agrícola, alterando com isso também a relação entre produtor/consumidor.

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

3 Procedimentos Metodológicos

Foram selecionadas dentro do setor agrícola brasileiro duas políticas específicas: a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), sob a gestão do MDA, e o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação

de uma Economia de Baixa emissão de Carbono na Agricultura, também denominado Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono), sob a gestão do MAPA. Foi uma seleção intencional, considerando-se as possibilidades de acesso aos *policy makers* envolvidos no processo de construção destas políticas.

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

Este artigo contemplou uma pesquisa documental realizada de forma sistemática e detalhada, que se iniciou com a reconstrução dos eventos que levaram à criação da Pnater e do Plano ABC, identificando o estado da arte destas políticas. Foi identificado o marco legal das políticas selecionadas, por meio de pesquisa à legislação que as institui e regulamenta, considerando os arranjos institucionais e dimensões temporais em que elas se encontram.

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

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

Quadro 1 – Perfil dos Entrevistados

Código/ Respondente	Idade / sexo	Escolaridade/ Formação	Setor/Profissão	Tempo (anos)	Estado civil/ filhos	Trabalho/ Residência
1-GOV.ATER	47/M	Superior/Economia	Público/Diretor	+15	Casado/01	Brasília
2-GOV.ABC	51/M	Superior/Agronomia	Público/Diretor	+ 9	Casado/02	Brasília
3-GOV.ABC	57/M	Doutor/Eng. Agrícola	Público/Pesquisad or	+ 25	Casado/02	Campinas
4-GOV.ATER	49/M	Superior/Agronomia	Público/Coordena dor	+ 15	Casado/01	Brasília
5-GOV.ABC	65/M	Superior/Agronomia	Público/Diretor	+ 25	Casado/04	Brasília
6-GOV.ABC	32/F	Espec/Geografia	Público/Coordena dor	+ 8	Casada/02	Brasília
7-GOV.ATER	56/M	Mestre/Agronomia	Público/Secretári o	+10	Casado/03	Brasília
8-LEG.ATER	53/M	Espec/Agronomia	Deputado Federal	+ 25	Casado/02	Brasília/BH
9-LEG.ABC	67/M	Superior/Economia	Público Aps/Classe	+ 30	Casado/03	Brasília
10- GOVEST. ATER	65/M	Superior/Sociologia	Público est/Assessor	+ 30	Casado/02	Belo Hte
11-GOVEST. ABC	32/M	Mestre/ Biologia	Público/Coordena dor	+ 6	Casado/01	Belo Hte
12-SOC.ATER	44/M	Mestre/Agronomia	Sindicalista/Direto r	+ 15	Casado/02	Brasília
13-SOC.ATER	51/M	Superior/Sociologia	Público/Empresa/ Pres	+ 30	Casado/03	Brasília
14-SOC.ATER	54/M	Médio	Sindicalista/Presid ente	+ 30	Casado/01	Belo Hte
15-SOC.ABC	41/M	Doutor/Agronomia	Academia/Pesqui sador	+ 5	Casado/03	São Paulo
16-SOC.ABC	45/M	Superior/Agronomia	Classe/Coordena ção	+15	Casado/01	Belo Hte

Fonte: Elaborado pelos autores

4 Sustentabilidade na Política Agrícola

A análise buscou identificar a percepção sobre a sustentabilidade dos atores envolvidos no processo de construção das políticas Pnater e Plano ABC. Não se trata de avaliar os resultados das políticas, tampouco analisar a sua eficiência no alcance de metas estabelecidas, mas relacionar estas percepções com o processo de construção das políticas, nas fases de formação da agenda e formulação.

A preocupação com a conservação e preservação dos recursos naturais ocupou o centro das percepções sobre sustentabilidade por parte dos *policy makers* das políticas agrícolas, mas não foi a única. Outras dimensões de sustentabilidade foram identificadas como noções presentes no imaginário dos atores entrevistados, principalmente as dimensões econômica e social, ainda que evidenciadas de maneira diferente.

A natureza do discurso dos entrevistados que se relacionam com as políticas voltadas para médios e grandes agricultores aponta para uma percepção de sustentabilidade centrada, ainda que não exclusivamente, na viabilidade técnica das práticas agrícolas, na factibilidade de execução destas práticas e nas vantagens econômicas que elas porventura

possam gerar, seja em forma de maior ganho financeiro, ou em forma de melhor competitividade e acesso a mercados. Por outro lado, as percepções de sustentabilidade extraídas do discurso dos formuladores de políticas públicas para a agricultura familiar indicam que as preocupações estariam centradas na inclusão social destes agricultores, na sua valorização enquanto categoria social, o que promoveria a sua permanência nos espaços rurais.

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

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

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

“...precisava promover o desenvolvimento sustentável desta categoria de agricultores...um projeto de desenvolvimento para este tipo de público...um modelo de inserção para estes agricultores familiares” (entrevistado n. 4 - GOV. ATER).

Esta pareceu ser a tônica do entendimento sobre sustentabilidade na agricultura, que se ampara teoricamente como sugeriu o relatório de Brundtland, quando introduziu a noção de que o desenvolvimento tem, além da dimensão ambiental, dimensões social e econômica.

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

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

“...identificar toda a diversidade e toda a cultura dos povos que estão ali vivendo... a cultura de uma comunidade...” (entrevistado n. 14 - SOCEST. ATER).

Outra dimensão de sustentabilidade evidenciada na pesquisa foi a dimensão política. Uma análise de políticas públicas pressupõe uma análise da relação entre Estado e sociedade e das instituições permeiam esta relação. A dimensão política de sustentabilidade representa colocar em pauta estas relações. No que diz respeito à dimensão política de

sustentabilidade no processo de construção da política agrícola, foram analisadas as dimensões de participação social e representatividade política, e a forma como elas se manifestaram neste processo, conforme os trechos abaixo:

“...tem dimensões variáveis, tem dimensões sociais, políticas, ambientais, culturais que precisam ser sempre satisfeitas” (entrevistado n. 4 - GOV. ATER, grifo da autora).

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

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

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

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

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

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

ter sustentabilidade. Vai ficar cada vez mais caro e a nossa dependência externa vai ser cada vez maior” (entrevistado n. 3 - GOV. ABC).

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

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

Uma visão institucional que também se fez presente na pesquisa identificou os problemas de continuidade de comando das instituições ligadas às políticas agrícolas, principalmente do MAPA. A pesquisa documental realizada ratifica esta preocupação dos entrevistados quanto ao histórico comportamento institucional deste ministério:

“algumas questões políticas que podem atrapalhar o processo de implementação de uma política pública... no governo passado tivemos 4 ministros de agricultura” (entrevistado n. 3 - GOV. ABC).

Destaca-se, ainda, uma contribuição em relação ao tema da sustentabilidade, que diz respeito à importância da informação e do conhecimento. Esta visão considerou que as instituições devem aproveitar o conhecimento tácito de seus profissionais, suas experiências e capacidades, bem como deve valorizar o conhecimento dos responsáveis na condução da atividade agrícola, ou seja, os agricultores. Para que isto se consolide em uma rede de informações acessíveis a todos e que contribua efetivamente para a construção de políticas públicas de fomento do desenvolvimento rural sustentável, seria preciso fortalecer o sistema de ensino e educação voltados para a promoção da sustentabilidade na agricultura.

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

O que se pode concluir em relação às percepções sobre sustentabilidade dos atores envolvidos no processo de construção da política agrícola no Brasil foi de que as

preocupações envolvem as questões ambiental, econômica, social, cultural, política e territorial, como sugere Sachs (1995).

Figura 1 – Dimensões da Sustentabilidade da Política Agrícola no Brasil

Social	Econômica	Ambiental	Cultural	Territorial	Política
<ul style="list-style-type: none">• Acesso a políticas públicas para a agricultura• Organização social dos agricultores• Acesso aos direitos básicos nomeio rural• Segurança alimentar	<ul style="list-style-type: none">• Melhoria da renda• Competitividad e do setor agrícola	<ul style="list-style-type: none">• Conservação da água e solo• Adaptação às mudanças climáticas• Redução de emissões de GEE• Respeito ao Código Florestal	<ul style="list-style-type: none">• Identidade cultural.• Herança de "pai pra filho"• Preservação do "modo de fazer"• Diversida-de dos povos tradicionais	<ul style="list-style-type: none">• Redução dos contrastes regionais de desenvolvimento agrícola• Equilíbrio urbano-rural.	<ul style="list-style-type: none">• Apoio do Estado• Representação do setor agrícola no governo e no Congresso

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Sachs (1995).

5 Considerações Finais

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

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

Ficou evidenciado, também, a complexidade do tema da sustentabilidade e sua interdisciplinaridade. Esta característica torna difícil uma conceituação absoluta do tema, dado o seu caráter holístico e interpretativo. A interpretação do significado da sustentabilidade apresenta conotações pessoais e institucionais.

Entre as preocupações que ficaram evidentes nos depoimentos dos formuladores de políticas entrevistados nesta pesquisa, destaca-se o consenso quanto à necessidade de mudança no modelo de produção agrícola atual. Este novo modelo, na visão dos

entrevistados, precisaria incorporar os princípios da sustentabilidade de forma a promover a resiliência do sistema agrícola nacional, tendo como foco a participação ativa dos agricultores, suas comunidades e representações, com apoio do Estado por meio de políticas públicas construídas a partir destes princípios. Neste entendimento, a ideia de se ter o homem como protagonista na caminhada em direção à sustentabilidade, retomando sua condição de parte integrante do sistema, e não apenas um usuário dos recursos disponíveis, seria determinante. A condição de “fazer parte”, parte da natureza, da comunidade onde vive, das instituições e da política pública se destaca como uma premissa de sustentabilidade.

Mesmo tendo identificado um alinhamento em relação às dimensões de sustentabilidade, o que ficou evidente, principalmente na pesquisa de campo, foi que as preocupações com cada uma das dimensões teriam pesos diferentes segundo cada um dos segmentos, da agricultura patronal e da agricultura familiar e esta diferenciação incidiria fortemente sobre as soluções propostas e as estratégias de políticas públicas formuladas. Neste sentido, o que se pode inferir foi que em relação à Pnater e a agricultura familiar, as preocupações se voltam, principalmente, para dimensão social da sustentabilidade, enquanto o Plano ABC tem suas preocupações centralizadas na dimensão ambiental.

Entende-se que a relação de complementariedade identificada entre as políticas Pnater e Plano ABC poderia aproximar agricultores familiares e patronais, e favorecer o diálogo e a cooperação entre estes segmentos do setor agrícola. Aproximar os segmentos não significaria consolidar um espaço único de decisões, mas sim ampliar os espaços para a construção de novas relações baseadas no respeito à importância social, econômica e política que ambos os segmentos detêm. Esta perspectiva estaria alinhada aos preceitos de uma “nova ruralidade” amparada pelas teses da sustentabilidade.

Esta pesquisa teve a pretensão de inspirar os *policy makers* da agricultura a formularem políticas públicas que possam promover uma nova revolução no meio rural, diferente da “Revolução Verde” instituída no passado, com o amparo da força do capital estrangeiro e tão distante da ideia de sustentabilidade. Mostra-se necessário implementar um novo modelo de agricultura no Brasil, um país de vocação agrícola, rico em recursos naturais e humanos que precisam ser valorizados em favor uma sociedade mais humana, justa e sustentável.

Espera-se também que os resultados da pesquisa aqui apresentados possam inspirar novos estudos sobre a difusão da sustentabilidade em diferentes agendas de políticas públicas, sobretudo relacionadas à agricultura, tanto no Brasil quanto acessando e comparando a realidade nacional com a de outros países. A discussão da relação entre movimentos sociais e suas ações de *advocacy* vis-a-vis a ação de lobby de grupos corporativos nas diferentes etapas da política pública, desde a sua formulação até a avaliação, também se apresenta como uma rica agenda de investigações a partir das constatações da presente pesquisa.

Referências

Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In Arvate, P. R. & Biderman, C. *Economia do setor público no Brasil*. Editora ENAP.

- Almeida, F. (2002). *O Bom Negócio da Sustentabilidade* (1ª edição ed.). Editora Nova.
- Almeida, F. (2007). *Os desafios da sustentabilidade: Uma ruptura Urgente*. Ed. Campus Elsevier.
- Alves, M. A. (2004). O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organizações & Sociedade*, 11, 141-154.
- Arretche, M. (2007). A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64), 147-151. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200011>
- Baroni, M. (1992). Ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. *Revista de administração de empresas*, 32, 14-24.
- Brüseke, F. J. (2000). O problema do desenvolvimento sustentável. In Cavalcanti, C. *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. Ed. Cortez. Fundação Joaquim Nabuco.
- Dal Soglio, F., & Kubo, R. R. (2009). *Agricultura e sustentabilidade*. PLAGEDER.
- Faria, C. A. P. (2012). Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. *Revista Debates*, 6(2), 13-13.
- Sachs, W. (2000). *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*.
- Frey, K. (2009). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, (21).
- Labra, M. E. (1999). Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 9, 131-166.
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable development: a critical review. *World development*, 19(6), 607-621.
- Leroy, J. P. (2002). *Tudo ao mesmo tempo agora: desenvolvimento, sustentabilidade, democracia: o que isso tem a ver com você?*. Editora Vozes.
- Mikhailova, I. (2004). Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e os problemas da mensuração prática. *Economia e Desenvolvimento*, (16).
- Rua, M. G. (2009) *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração. UFSC, 130 p.
- Sachs, I. (2000). *Desenvolvimento sustentável, bio-industrialização descentralizada e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil*. Ed. Cortez.
- Saravia E. (2006) Introdução à política pública. In Saravia, E., & Ferrarezi, E. *Políticas públicas* (Coletâneas), 2.
- Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

Souza, C. (2003). " Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, 18, 15-20.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 20-45.

Dados dos autores:

Adriana Prado Bicalho

 ORCID:

Mestre em Administração. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: adrianabicalho7@gmail.com.

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7835-5851>

Doutor em Administração de Empresas. Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: armindo.teodosio@gmail.com.

Mariana de Lima Caeiro

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2257-6767>

Doutora em Administração. Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: caeiro.marianadelima@gmail.com.

Como citar este artigo:

Bicalho, A. P., Teodósio, A. S. S. & Caeiro, M. L. (2022). Políticas Públicas e Sustentabilidade: a política agrícola brasileira em análise. *AOS - Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 11(1). <http://dx.doi.org/10.17648/aos.v11i1.2603>