



Universidade De Brasília
Faculdade De Economia, Administração, Contabilidade E Gestão De Políticas Públicas
Programa De Pós-Graduação Em Administração

**O executivo municipal e o desenvolvimento de capacidades político-relacionais
em um contexto de redes de políticas públicas: um estudo de caso sobre o
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em Goiás.**

ANNA PAULA DE SOUZA CUNHA

Dissertação de Mestrado em Administração
do Programa de Pós-graduação em
Administração da Universidade de Brasília
(PPGA/UnB)

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília, outubro de 2023

ANNA PAULA DE SOUZA CUNHA

**O EXECUTIVO MUNICIPAL E O DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES
POLÍTICO-RELACIONAIS EM UM CONTEXTO DE REDES DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE
FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM GOIÁS.**

Dissertação de Mestrado Acadêmico em
Administração do Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília
(PPGA/UnB)

Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília – DF

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

O executivo municipal e o desenvolvimento de capacidades político-relacionais em um contexto de redes de políticas públicas: um estudo de caso sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar em Goiás.

Aluna: Anna Paula de Souza Cunha

Banca examinadora:

Professor Dr. Diego Mota Vieira
Orientador

Professor Dr. Caio César de Medeiros Costa
Examinador Interno

Professora Dra. Lia Azevedo de Almeida
Examinador Externo

Antes de tudo, dedico este projeto a mim.
Se não por minha determinação, nenhum dos meus sonhos seria possível.

Agradecimentos

Agradeço imensamente a Deus e à vida por me permitirem chegar com saúde ao final deste ciclo tão importante em minha vida, assim como pelas oportunidades oferecidas ao longo da inquieta missão que é viver cada dia com suas singularidades.

Gratidão a minha Universidade de Brasília, lugar que chamo de casa e que me acolheu pela primeira vez no ano de 2013. Junto disso, agradeço imensamente ao Programa de Pós-Graduação em Administração PPGA-UnB pela oportunidade como discente nesses dois anos de muito aprendizado.

Gratidão a minha família e amigos que acompanharam com muita torcida e energias positivas toda a minha dedicação nesse período.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador Prof. Dr. Diego Mota Vieira pela orientação de excelência para que este projeto se concretizasse.

E por último, agradeço a oportunidade de poder contar com políticas públicas tão importantes na área da educação, que oferecem um ensino público superior de qualidade e que me permitiu chegar até aqui. O caminho é árduo e ainda se tem muito o que melhorar, mas também temos bastante para reconhecer e agradecer.

*“Depois de estar cansado de procurar, aprendi a encontrar.
Depois que um vento se opôs a mim, navego com todos os ventos”.*
(Friedrich Nietzsche em “A Gaia Ciência”)

Resumo

Com uma importância de destaque dentro dos estudos em Administração Pública, redes de políticas públicas e capacidades estatais configuram os dois temas centrais deste trabalho. A junção desses importantes conceitos procurou apontar como o executivo municipal no estado de Goiás aprimora suas capacidades estatais político-relacionais a partir da interação dos membros da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Sendo assim, o objetivo do presente trabalho é analisar como a esfera municipal goiana consegue desenvolver capacidades estatais político-relacionais a partir da atuação em rede para a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O referencial teórico focou em abarcar os principais pontos sobre redes de políticas públicas e capacidades estatais, junto de marcos históricos e descrição do Pronaf e trajetória da agricultura familiar em contexto brasileiro, de forma a contemplar o que é analisado no capítulo de resultados. Como método, decidiu-se pela abordagem qualitativa junto do estudo de caso, com justificativa em torno das características de observação, interpretação e papel do pesquisador dentro da pesquisa e análise de seus dados, aliada à natureza de estudo descritiva e exploratória. A coleta de dados se fez com o uso da técnica de entrevistas, conduzidas por um roteiro semiestruturado e embasado na literatura sobre os dois principais temas aqui levantados. Os resultados obtidos demonstraram como o nível municipal pode trabalhar para desenvolver melhores capacidades político-relacionais em suas tratativas com demais órgãos ligados à problemática da agricultura familiar, diferentes esferas de governo e a sociedade civil, levantando barreiras e desafios de uma melhor implementação do Pronaf e a importância de estreitar laços na condução de objetivos semelhantes e impactos positivos para a sociedade.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Redes de políticas públicas; Capacidades político-relacionais; Pronaf.

Abstract

With a prominent importance within studies in Public Administration, public policy networks and state capabilities configure the two central themes of this work. The combination of these important concepts sought to point out how the municipal executive in the state of Goiás improves its political-relational state capabilities through the interaction of members of the National Family Farming Policy network. Therefore, the objective of the present work is to analyze how the municipal sphere in Goiás manages to develop political-relational state capacities through network action to implement the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf). The theoretical framework focused on covering the main points about public policy networks and state capabilities, along with historical milestones and description of Pronaf and the trajectory of family farming in the Brazilian context, in order to contemplate what is analyzed in the results chapter. As a method, we decided on a qualitative approach along with the case study, with justification around the characteristics of observation, interpretation and role of the researcher within the research and analysis of their data, combined with the descriptive and exploratory nature of the study. Data collection was carried out using the interview technique, conducted using a semi-structured script and based on the literature on the two main themes raised here. The results obtained demonstrated how the municipal level can work to develop better political-relational capabilities in its dealings with other bodies linked to the issue of family farming, different spheres of government and civil society, raising barriers and challenges for better implementation of Pronaf and the importance of strengthening ties in achieving similar goals and positive impacts to Society.

Keywords: State capabilities; Public policy networks; Political-relational capabilities; Pronaf.

Lista de Figuras

Figura 1: Programas da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar	17
Figura 2: Abordagem egocêntrica VS Abordagem de toda a rede	24
Figura 3: Cinco características da rede que afetam seu desempenho	26
Figura 4: Modelo de análise de redes de políticas públicas proposto para o contexto brasileiro	29
Figura 5: Abordagem dos arranjos institucionais de implementação	38
Figura 6: Capacidades estatais, dimensões e variáveis de análise.....	40

Lista de Tabelas

Tabela 1: Embasamento teórico das perguntas do roteiro de entrevista.....	45
Tabela 2: Literatura de embasamento sobre as capacidades político-relacionais	48
Tabela 3: Roteiro de entrevistas	49
Tabela 4: Relação dos participantes da pesquisa.....	50
Tabela 5: Legislações base para a formação da área rural	56
Tabela 6: Subprogramas do Pronaf	59
Tabela 7: Síntese das categorias de estrutura, funcionamento e contexto.....	60
Tabela 8: Relação entre capacidades e o modelo de efetividade de redes	93

Lista de Abreviações e Siglas

AF: Agricultura Familiar

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural

CONDRAF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Contag: Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares

Emater: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

FETAEG: Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado Goiás

MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF: Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SEAD: Secretaria de Administração

MDS: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MMA: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

OCB: Organização das Cooperativas do Brasil

Seapa GO: Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Estado de Goiás

Senar GO: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Goiás

FAEG - Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás

Mercosul – Mercado Comum do Sul

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

CAF – Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

Sumário

1. Introdução	13
1.1 Contextualização	13
1.2 Objetivo geral e específicos.....	18
1.3 Justificativa.....	18
2. Referencial Teórico	21
2.1 Redes de políticas públicas.....	21
2.1.1 Modelo de efetividade de redes de políticas públicas	28
2.1.2 Federalismo e presidencialismo de coalizão	29
2.2 Capacidades estatais	32
2.2.1 Conceitos e caracterização das capacidades estatais	32
2.2.2 As capacidades relacionais	38
3. Métodos de pesquisa	42
3.1 Caracterização da pesquisa.....	42
3.2 Estratégias para coleta e análise de dados	43
4. Descrição do objeto estudo de caso	52
4.1 Antecedentes e contexto da agricultura familiar no Brasil.....	52
4.1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.....	55
4.2 Principais resultados do mapeamento da rede da Política Nacional de A.F.....	59
5. Análise dos resultados	65
5.1 Percepções sobre Funcionamento.....	65
5.2 Percepções sobre Estrutura.....	73
5.3 Percepções sobre Contexto.....	79
5.4 Observações sobre as capacidades político-relacionais.....	87
6. Considerações finais	95
REFERÊNCIAS	98
APÊNDICES	109

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O campo das políticas públicas, de difícil definição e consenso, absorveu variados conceitos e campos de estudo em sua análise, formando-se como uma área de importante aplicabilidade e acompanhamento das inovações dos modelos governamentais (Souza, 2002). As tantas definições de políticas públicas, até as pouco abrangentes, são direcionadas ao campo em que disputas, interesses e ideias se desenvolvem, e objetivam abarcar uma visão holística da ação governamental, considerando o todo junto de suas particularidades, indivíduos, ideologias e instituições (Souza, 2006).

Em resumo, uma política pública pode ser definida como um campo do conhecimento que procura analisar uma ação e, se necessário, sugerir mudanças em seu curso; assim, a formulação de uma política pública é o processo no qual governos buscam traduzir seus objetivos em ações ou programas visando a efetividade de um resultado ou mudanças significativas no contexto em que se inserem (Souza, 2002).

Na administração pública, uma pauta que muito rodeia sobre como inovar no setor é a própria implementação de políticas públicas, assim sendo a ação de se converter boas ideias em processos confiáveis e estáveis de ação pública, onde um fluxo de inovações bem-sucedidas requer boas medidas e solução de problemas desde sua implementação (O'Toole, 1997).

Diante disso, uma política pública não configura um resultado de uma condução linear e necessariamente coerente, mas sim se propõe como produto de um processo social e político emergente, em muitas situações, de um campo de disputa (Repetto & Fernández, 2012).

Tomando como base uma definição central, uma rede pode ser enquadrada em um aglomerado de relações de variados tipos, uma vez que, ao contrário das ciências exatas, nas ciências sociais esse conjunto pode indicar elementos formados por uma pessoa, uma sociedade, diferentes identidades, interesses, valores e conhecimentos (Kadushin, 2013). Adentrando um campo de estudo dentro das políticas públicas, a análise das redes de políticas públicas se mostra como um esforço em decifrar a relação entre o desenvolvimento de políticas públicas e o ambiente em que esse processo ocorre (Quadrana, 2020).

Nesse sentido, para Riveira (2023), a teoria das redes de políticas permite a compreensão de determinados espaços e a interação de atores, à medida que seja possível entender a delimitação de um problema público, bem como a orientação das questões pelas quais ele ocorre e seus meios de correção. Nesse ponto, esta teoria procura decifrar o processo complexo de tomada de decisão governamental, por meio da análise dos atores envolvidos na rede, levando em consideração os interesses, ideologias e sentido de atuação de cada um, bem como delimitações institucionais que por vezes possam barrar suas ações (Riveira, 2023).

Uma rede pode ser mais ou menos efetiva, segundo as definições de Provan e Milward (1995), consideradas essenciais no estudo de redes de políticas públicas, onde partem da explicação sobre características estruturais (a exemplo de controle externo e integração) e sua junção a características de contexto (como a estabilidade do sistema) no objetivo de explicar e mensurar a efetividade de determinada rede.

Segundo Pires e Gomide (2016), a implementação de políticas públicas envolve processos, atores e instrumentos que, agindo em conjunto, instruem o Estado para a realização de objetivos propostos. Em um cenário mais amplo, tal análise corrobora o entendimento de que o sucesso resultante da produção de políticas públicas depende, em grande parte, de um processo bem definido de construção de capacidades estatais (Nunes, 2020).

Isso posto, capacidades estatais podem configurar requisitos para o sucesso das políticas públicas dentro da Administração Pública, já que possibilitam a resolução, de forma eficaz, de problemas ligados à implementação dessas (Silva & Almeida, 2020; de Aguiar & Lima, 2019). A partir de um trabalho conjunto entre atores e agências envolvidos, a definição de capacidades estatais irá ao encontro de um contexto institucional que permita ao Estado a execução de políticas públicas (Araújo, 2015).

Este trabalho partiu de conceitos como o de Gomide e Pires (2014) onde é colocada uma perspectiva dual na condução de explicações sobre a criação e a sustentação das teorias sobre capacidades estatais: a primeira, uma perspectiva técnico-administrativa, com abordagem de sistemas de gestão formuladores de políticas, profissionais especializados, recursos organizacionais e meios financeiros; e a segunda, uma perspectiva político-relacional, ligada, sobretudo, pela natureza das associações entre sociedade e Estado.

Concomitante a isso, existe o entendimento de capacidades estatais como o atributo das instâncias governamentais em capturar variados níveis possíveis de valor

social por meio de políticas públicas (Repetto, 2003). Tomando como base o contexto brasileiro sob a perspectiva da importância das dimensões de capacidade estatal para a produção e implementação de políticas públicas intergovernamentais, estudos recentes demonstraram que a baixa capacidade estatal dos entes governamentais é uma importante implicação para resultados insatisfatórios em políticas públicas (Silva, 2016).

Muitas concepções adentram a explicação sobre capacidades estatais e podem se relacionar ao resultado obtido pelas políticas, assim como o entendimento de como elas se aprimoram. Uma delas fala sobre as reflexões sobre governança e sua articulação na (re)construção de capacidades, aqui são abordadas perspectivas que analisam como se dá o controle do Estado e os desafios enfrentados por suas organizações; assim, de forma a contribuir para o debate de capacidades estatais, é pertinente observar como ações mais práticas relacionadas à governança pública influenciam a capacidade de ação de atores do Estado responsáveis pela produção de serviços públicos (Pires e Gomide, 2018).

Um outro ponto importante nesse debate são os arranjos de uma política pública, onde um arranjo encontra definição como um conjunto de processos e regras passíveis de indicação da maneira como atores e interesses se articulam em dada política pública (Gomide e Pires, 2014), e, quando este tipo de arranjo é considerado, chama-se atenção para um possível modelo de governança presente em sua condução. Isto posto, o arranjo indica um possível “local” em que decisões e também ações das burocracias governamentais se mesclam com decisões e ações de atores sociais e políticos, demonstrando dificuldades, aprendizados e inovações nas políticas públicas (Pires e Gomide, 2018).

A gestão pública em nível municipal com sua autonomia política, financeira e administrativa consagrada pela Constituição de 1988 se tornou um marco central do ponto de vista de inovação do federalismo brasileiro, trazendo a proposta de descentralização de políticas e como esse cenário traria maior eficiência e mais democracia no âmbito local (Arretche, 2003). Com isso, as novas atribuições assumidas pelos municípios ao longo do tempo exigiram maior qualificação para sua gestão, onde a própria literatura do ponto de encontro dos temas de descentralização de políticas e capacidades municipais chega no acordo das muitas carências ainda existentes de tal coordenação no plano municipal (Grin & Abrucio, 2018).

Nesse sentido, Goulart (2019) propõe um modelo de análise da efetividade de redes de política pública que considere as especificidades do contexto político brasileiro,

no qual inserem na dimensão política os fatores presidencialismo de coalizão e federalismo.

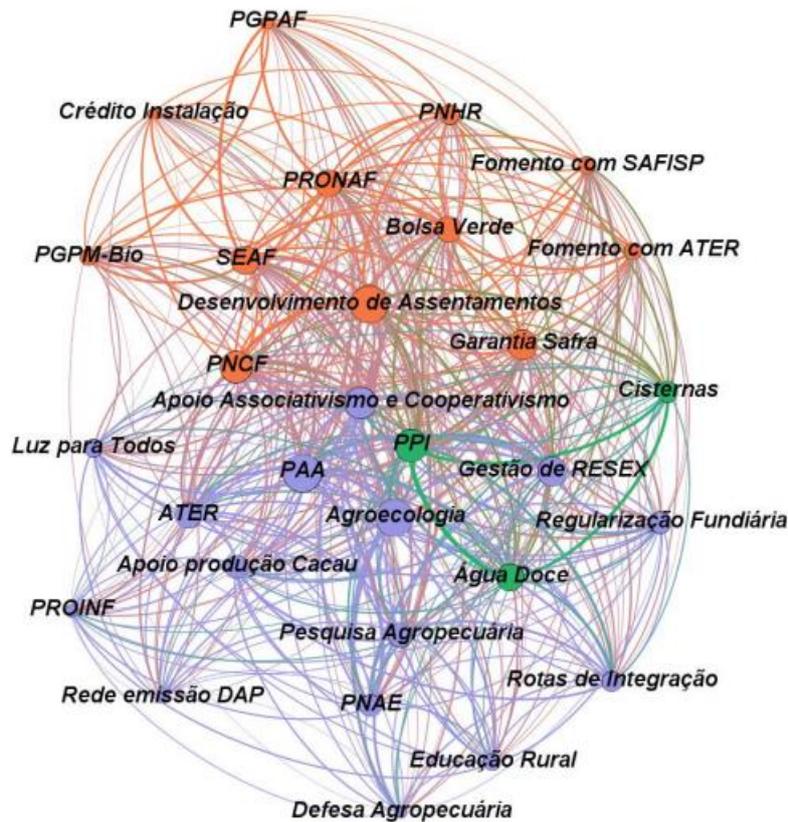
Considerou-se oportuno analisar tal fenômeno a partir da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar uma vez que ela envolve a atuação de diferentes atores ligados ao Estado, ao mercado, ao terceiro setor e a academia. Além disso, seus programas são implementados de maneira transversal (com a atuação de diferentes agentes em um mesmo nível de governo) e também perpassam União, estados e municípios. De acordo com a Lei Nº 11.718 de 2008, fica entendido como regime de economia familiar a “atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar, e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes” (Brasil, 2008).

No trabalho de Goulart (2019) foi realizado o mapeamento da Política Nacional de Agricultura Familiar, constatando, dentre outros achados, a existência de 30 programas principais que contemplam a política. O primeiro deles foi criado no ano de 1995 e marca um importante acontecimento para as políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro. O Pronaf, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, consagra com seu surgimento o reconhecimento e legitimação da categoria social dos agricultores familiares por parte do Estado, uma vez que, até meados dos anos 1990, não se contava com uma política pública de abrangência nacional voltada para o atendimento das especificidades do segmento familiar, sendo caracterizado de forma simplória e imprecisa na dinâmica da burocracia estatal (Schneider, Cazella & Mattei, 2021).

Na figura 1 é possível observar os programas que compõem a rede da Política Nacional de Agricultura Familiar. Nela é possível observar, inclusive, graus de conexão entre eles e como se interligam dentro da rede.

Figura 1

Programas da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar



Nota. Fonte: Goulart (2019, pág. 112).

Considerando a abrangência e complexidade da rede, considera-se importante realizar um recorte, optando pela análise mais específica do caso do Pronaf. Assim, a atual pergunta de pesquisa parte de uma análise da Política Nacional da Agricultura Familiar e atuação do Pronaf no estado de Goiás para o desenvolvimento de capacidades político-relacionais dos executivos municipais em um contexto de rede.

Isto posto, considera-se pertinente analisar o desenvolvimento e aquisição de capacidades estatais em um contexto de políticas públicas implementadas em rede. Pois, ao atuarem em rede, seus diversos atores e membros vivenciam da possibilidade de compartilhar atributos, interesses e valores (O'Toole, 1997) semelhantes ou não. Nesse sentido, o modelo de efetividade de redes escolhido é capaz de demonstrar como variáveis ligadas a estrutura, funcionamento e contexto da rede se mesclam para o desenvolvimento de capacidades estatais do tipo político-relacionais.

1.2 Objetivo geral e específicos

O objetivo geral deste estudo é analisar como a atuação na rede da política nacional da agricultura familiar pode proporcionar aos municípios goianos o desenvolvimento de capacidades estatais político-relacionais.

Dessa maneira, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a estrutura e o grau de efetividade da rede de atuação do Pronaf em nível municipal no estado de Goiás a partir do modelo de efetividade de redes escolhido;
- b) Descrever a percepção de atores da rede sobre o seu funcionamento, estrutura e contexto;
- c) Analisar como as características de funcionamento, estrutura e contexto da rede se relacionam com as capacidades político-relacionais observadas.

1.3 Justificativa

De acordo com Souza & Fontanelli (2020), uma das importâncias de se relacionar redes de políticas públicas e capacidades estatais e seus atores é que somente a vontade desses últimos para alguma ação dentro da rede não é suficiente para que seus objetivos sejam alcançados. De fato, a existência de capacidades estatais se apresenta como forma mais eficaz de se alcançar determinados objetivos e metas, sendo de suma importância o papel do Estado como interlocutor de diferentes grupos sociais com o intuito de demonstrar como a oferta de bens e serviços pode ser organizada e institucionalizada (Souza & Fontanelli, 2020).

A dimensão de capacidade estatal escolhida como ponto de partida para os objetivos deste estudo será a político-relacional devido a sua capacidade de análise das conexões entre Estado e diferentes atores sociais, motivo pelo qual também são chamadas de capacidades geradoras de arranjos societais (Kjaer et al., 2002). O caráter relacional é capaz de transcender a dimensão burocrática e administrativa das capacidades estatais, evidenciando a importância de arranjos institucionais que incentivem a participação e demonstrem a legitimidade democrática no aperfeiçoamento de políticas públicas (Grin et al., 2018; Loureiro, Teixeira & Ferreira, 2014).

No trabalho de Cairney e Weible (2017) é discutida a necessidade de uma nova representação da ciência política que atualize a linguagem antiga para a melhor concentração nos contextos de ciência aplicada, e que muito incide na condução da análise de políticas e pesquisa de processos políticos atuais. Uma dessas formas é justamente a importância do conhecimento do público formulador de políticas públicas e o contexto no qual operam. Dada a constante mudança de multiplicidade de escolhas e pessoas envolvidas em um processo político, as soluções de só uma via não funcionarão (Cairney & Weible, 2017).

Tomando como base o histórico institucional e político de cooperação intergovernamental brasileira a partir de 1988, são consideradas recentes as iniciativas federais voltadas ao apoio de capacidades estatais na gestão de governos locais (Grin & Abrucio, 2018).

Nos últimos anos se observou um significativo aumento sobre demandas que versem por maior autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos (Abrucio, 2005). Considerando a atual sociedade em que se vive e tantos avanços explorados, a análise por meio de redes consegue oferecer um meio viável de se utilizar e melhorar ativos intangíveis (Powell, 1990).

É perceptível que muitas rotas federativas indicam como objetivo fim a ampliação de recursos administrativos e institucionais de governos locais, mas tem-se na prática que nem todas seguem o mesmo percurso - seja em alternativas estipuladas, seja nos resultados percebidos. A partir de 1988 e a nova Constituição, as leis que se seguiram confirmaram fatores como a autonomia e a responsabilidade de implementação de políticas públicas municipais, todavia o problema é que a grande maioria ainda possui baixa capacidade estatal e gerencial (Grin & Abrucio, 2018).

A esfera municipal foi a escolhida para dar o embasamento à aplicação do estudo de caso que compõe esta pesquisa, onde em uma federação como a brasileira a maior parte da implementação de políticas públicas e sociais se dá nesse nível de governo (Kukuyama, 2013), o que demonstra a importância da participação das instituições e dos atores em nível local, apontando a necessidade de cada vez mais estudos sobre as capacidades locais e demonstrando como sua atuação interfere na concretização das políticas no contexto brasileiro (Souza, 2016).

Um ponto importante que motivou esta análise é compreender que tipo de capacidade estatal possui a esfera municipal para conseguir dar resposta aos papéis e responsabilidades assumidos pelos governos subnacionais a partir de 1988, uma vez que

se postulou que quanto maior o nível de capacidade estatal à disposição em nível local, maiores são as possibilidades de definição das agendas de governo com maior autonomia política e administrativa (Grin et al., 2021). Se tratando da capacidade político-relacional, essa correlaciona mecanismos de interação das burocracias do executivo com demais atores do sistema político-representativo, moldando arenas de processos decisórios e de articulação além da estrutura que se tenha, possibilitando a inclusão de órgãos de controle interno e externo (Gomide et al., 2018).

Desse modo, espera-se que os ganhos desta pesquisa contribuam para estudos semelhantes sobre capacidades estatais e análise de redes de políticas públicas, trazendo maior enfoque às capacidades ligadas à dimensão político-relacional e como isso resulta em um contexto mais bem conectado de seus objetivos às políticas públicas, junto de novas formas de desenvolver a veia política e de relacionamento do poder público com quaisquer atores, dentro e fora de sua arena.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os principais fundamentos teóricos acerca de redes de políticas públicas e capacidades estatais a fim de dar o embasamento necessário para compreensão da pergunta de pesquisa e exposição dos resultados no capítulo 4.

A seção 2.1 iniciará apresentando conceitos importantes e necessários para a compreensão do estudo de redes de políticas públicas e sua importância no contexto da administração pública brasileira, o que se repete nas subseções 2.1.1 e 2.1.2 ao introduzir um modelo escolhido para a análise da efetividade da rede, e por último uma contextualização sobre o federalismo e presidencialismo de coalizão no campo das políticas públicas no contexto brasileiro.

A seção 2.2 ficará responsável por abordar conceitos e guiar a compreensão sobre capacidades estatais e sua importância para as políticas públicas e a administração pública no Brasil.

2.1 Redes de políticas públicas

Surgidos em meados dos anos 1970, rede e governança são dois conceitos oriundos principalmente da sociologia e que nas décadas seguintes adentraram em outras disciplinas das ciências sociais como a ciência política e a economia. Com a evolução dos conceitos e contribuição de outros campos de conhecimento, tais áreas tiveram um enriquecimento no decorrer dos anos e passaram a demonstrar uma transformação por parte do Estado, demonstrando uma nova relação entre Estado e sociedade, e trazendo a ideia de que a resolução de problemas políticos modernos por intermédio de políticas públicas só se dá tomando como base novas estruturas políticas (Schneider, 2005).

As redes de políticas podem ser definidas como padrões relativamente estáveis de relações sociais entre atores interdependentes que tomam forma em meio a problemas de políticas ou em programas voltados para políticas, responsáveis por moldar o contexto no qual os processos políticos ocorrem, o que leva a uma tentativa de análise da relação entre o contexto presente e o processo de formulação de políticas públicas (Khijin, 1997).

Para Simon (1997), torna-se praticamente impossível a separação entre política e administração no que se refere à tomada de decisões governamental, já que essa é encontrada imersa em um ambiente de diferentes interesses públicos resultados de valores guiados por questões sociais, sendo o governo uma instituição eminentemente política e

que não possui todos os recursos necessários para ser completamente eficaz na tomada de decisões. Muitos problemas de governança democrática que assombraram países como os Estados Unidos na década de 1970, e também diferentes democracias latino-americanas, mostraram mais uma vez a incapacidade do Estado em responder simultaneamente aos muitos setores da sociedade em relação às suas demandas (Barrientos, 2015; Rivera, 2022).

Em uma perspectiva histórica, hoje, a abordagem de redes de políticas públicas estudada tem base em conceitos anteriores da ciência política em conjunto a demais ciências sociais, formada com o estabelecimento do estado de bem-estar social posterior aos períodos de guerra da metade do século XX, em um momento de alta expectativa de formulação e planejamento de políticas sociais (Khijn, 1997).

De acordo com Shiroma (2019), as chamadas redes de governança agrupam importantes representantes e elementos sociais chave, como organizações sociais, governos nacionais, assim como atores privados, e são muitas vezes designadas como alternativas políticas à difícil eficiência do Estado. Essas redes atuarão em conjunto ao Estado em uma dinâmica de coordenação das ações com diversos atores ao redor de um objetivo em comum e permeador de políticas públicas, sabendo que as ações da rede podem inclusive ultrapassar fronteiras nacionais (Shiroma, 2019).

Nesse sentido, poder entender o funcionamento e as relações dos membros e atores participantes de uma rede são pontos indispensáveis para um processo político com resultados satisfatórios e efetividade de seus serviços públicos, uma vez que, para os estudos da administração pública, a gestão de políticas públicas através das redes é uma maneira de se obter a requerida coordenação desses variados atores, independente de seus níveis e diferentes tipos de influência, poder e preferências (Goulart & Vieira, 2021).

Nessa perspectiva, a formulação de políticas públicas e o entendimento, em nível político e social, de determinado problema público, torna-se não somente uma questão envolta da hierarquia governamental e seu modo de trabalho centralizado, como também de uma dinâmica que encontra nas redes novas perspectivas advindas de atores públicos, privados, pautas nacionais ou internacionais, sociedade civil, dentre outros (Schneider, 2005).

Segundo Powell (1990) uma das formas de empregabilidade das redes é em seu intuito de obter coordenação entre atores diversos como uma saída em situações de hierarquias e considerando diferentes mercados. Nesse ponto de vista, o autor sustenta que as redes criam incentivos à aprendizagem e à disseminação de informação, fazendo

com que as ideias sejam traduzidas mais rapidamente em ações, e mostrando que a cooperação pode se sustentar a longo prazo como um arranjo eficaz. Considerando o contexto proposto, coordenação pode ser entendida como um processo de múltiplas dimensões, com diferentes abrangências e que envolve variados atores e setores, onde seu objetivo será o de integrar esforços e criar sinergias que propiciem o alcance dos objetivos estratégicos (Licha & Molina, 2006).

De acordo com Schneider (2005) existe uma literatura ampla e respeitada que versa sobre as origens e desdobramentos do conceito de redes de políticas públicas. Com base nelas foi permitido ter não somente um arcabouço teórico advindo de diferentes perspectivas e cenários, mas também algumas generalizações acerca da estrutura que molda a produção de políticas públicas nas sociedades modernas. Uma síntese de tais estudos foi feita pelo autor e demonstrada abaixo:

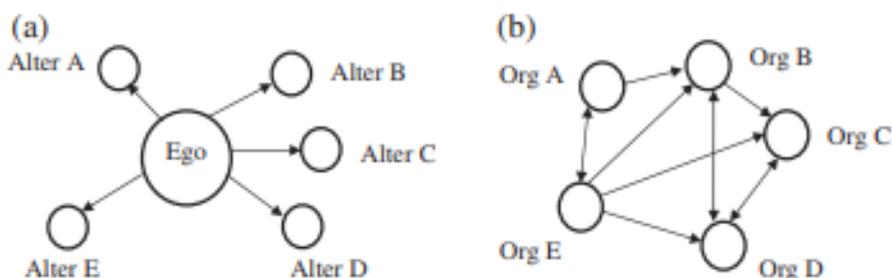
- “1. O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.*
- 2. Na formulação e implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.*
- 3. O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.*
- 4. Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.*
- 5. Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica)”* (Schneider, 2005, pág. 38).

De acordo com Provan e Lemaire (2012), ao longo dos anos a pesquisa em redes organizacionais se baseou na teoria sobre redes sociais, com foco geral no relacionamento entre os indivíduos. O caminho percorrido para se chegar nos conceitos de redes tomou um conceito fundamental sobre capital social, que em contraponto aos conceitos já antes conhecidos de capital econômico (centrado em recursos) e capital humano (centrado nos indivíduos), o capital social visa focar nos atributos do relacionamento entre os atores/indivíduos (Provan & Lemaire, 2012).

Para Provan, Fish e Shadow (2007) a ação coletiva é uma consideração importante e válida no estudo das redes, já que a maioria das pesquisas voltadas para rede no contexto da gestão pública possuem um olhar macro e voltado para todos os laços entre aquele conjunto de atores ali existente, mostrando que ao invés de analisar laços “egocêntricos” das organizações a abordagem da rede olhará para onde os vínculos emergem, podendo indicar inclusive se aquele ponto evidencia que a organização e seus atores trabalham em conjunto na busca de um objetivo em comum.

Evidenciando a explicação acima, a figura a seguir resultado dos estudos de Provan e Laimare (2012) explicita a diferença das redes centradas em abordagens individualistas e aquela onde a cooperação e trabalho em conjunto de seus atores prevalece. Assim, a abordagem egocêntrica envolve a análise de informações sobre as similaridades que o ego venha a ter com cada ator, mas é como se pouca ou quase nenhuma informação em comum desses laços fosse coletada. Já a abordagem em seu sentido macro examina os laços que todos os atores em uma rede limitada possuem uns com os outros.

Figura 2
Abordagem egocêntrica VS Abordagem de toda a rede



Nota. Fonte: Provan e Laimare (2012, pág. 639)

Abordar sobre redes geralmente advém de duas perspectivas que são diferentes, porém complementares: uma visão da organização individual (centrada no nível do ator), e a visão do nível de análise da rede. Tomando como base essas perspectivas, a pesquisa sobre redes poderá ser categorizada através de duas dimensões: uma variável independente utilizada para o estudo das organizações ou redes; e uma outra variável dependente, com foco nos resultados organizacionais (Provan, Fish & Shadow, 2007).

Com base nessas duas dimensões apresentadas acima, chegou-se em uma tipologia que aponta para a possibilidade de formação de quatro tipos de pesquisa em

rede, a saber: 1) os pesquisadores podem utilizar das características de organizações para explicar seu relacionamento com outras organizações, usando do conceito de confiança organizacional para explicar relações entre elas, como por exemplo a formação de alianças; 2) pesquisadores podem utilizar acontecimentos em um nível organizacional para tentar explicar como organizações individuais e seus fluxos de trabalho conseguem influenciar os resultados no nível da rede; 3) estudiosos com devido foco no nível da rede tentaram compreender o impacto dessas estruturas em organizações individuais; 4) por último, pesquisadores no nível da rede podem escolher por estudar o impacto de ações em vários patamares nos resultados em nível de rede (Provan, Fish & Shadow (2007).

Estudos mais recentes já apontaram para a relação existente na aplicação de redes como meio de governança. Em uma perspectiva econômica, algumas análises já conseguiram demonstrar como as redes conseguem afetar e mobilizar demanda e oferta de trabalho, já que é mais provável que se tenha um nível de confiança maior quando alguma oportunidade é gerada por pessoas ou organizações conhecidas, ou com algum laço já pré-estabelecido. Sabe-se que as informações fluem através da rede, e no exemplo do cenário relativo ao mercado de trabalho tais oportunidades a tendem a ter um nível de combinação maior com seus futuros trabalhadores dentro dessa dinâmica (Calmon & Costa, 2013).

A lógica dos arranjos de governança que oferece base dentro de um conjunto de políticas públicas é propiciada a partir de ações estratégicas formadas pelo conhecimento dos atores ali envolvidos e temáticas envoltas aos seus interesses; com isso, as redes de políticas públicas passam a obter uma certa identidade em seus temas e organização de atos, junto de um processo de formalização de normas e valores em comum com projetos pensados e executados junto de articulações que se adequam a perspectivas sociais, políticas e ideológicas (Procopiuck & Frey, 2009).

A ideia de governança pode se associar ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, pois torna mais palpável a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas, contribuindo significativamente na eficiência e efetividade desse processo, percebendo aqui que a sociedade civil adquire um papel interessante na cooperação em atividades de grande interesse público, retirando uma sobrecarga das atribuições dos governos e os tornando melhor capacitados na realização dessas (Offe, 2009).

A análise de governança associada a redes de políticas públicas implica, também, no entendimento de como e o que os gestores devem considerar na gestão do interior das

redes (Calmon & Costa, 2013). Seguindo esse fluxo de trabalho, o alcance de objetivos dentro das redes exige adaptação de ambientes internos a ambientes externos a elas, mesmo que essa adaptação se dê de forma quase que incomum, ou seja, seu ambiente interno somente se adapta a algumas características do devido ambiente externo (McGuire, 2003). Ainda de acordo com McGuire (2003), o autor explicitou cinco características essenciais do ambiente em que a rede se insere e que conseqüentemente podem afetar seu desempenho, expostas na tabela abaixo:

Figura 3:

Cinco características da rede que afetam seu desempenho

Consenso sobre os objetivos	A rede que contar com consenso sobre os objetivos a serem percorridos por seus atores possui mais chance de ser efetiva do que aquela que não o tiver ou ainda se encontrar em fase de definição. Redes que possuem objetivos claros e definidos e aquelas onde eles não ainda foram pactuados fazem com que seus gestores dediquem seu tempo e prioridades de maneira distinta.
Distribuição de recursos	A distribuição de recursos dentro da rede tem ligação direta com a participação dos membros dentro dela. Como recursos entende-se informações, autoridade, experiência e recursos materiais. Uma boa distribuição desses recursos com um bom número de atores implicará em uma rede vasta e com resultados mais palpáveis.
Apoio político	Aqui o termo apoio político é voltado para duas atuações: para a da própria atuação da rede; e pelos membros da rede com sua respectiva organização, ou seja, tanto no sentido de apoio social como organizacional.
Relacionamentos	Dois aspectos fundamentais para a boa atuação dos membros da rede, e conseqüentemente seu bom funcionamento, são confiança e capital social. Uma interação prévia ou bom conhecimento um ao outro demandará menos tempo para a intermediação dos interesses da rede.
Orientação em relação às políticas públicas	Se o paradigma adotado pelos atores da rede na prática de sua atuação for o de políticas públicas então vários outros fatores estarão em consonância com eles, como metas e prioridades, assim o gestor gastará menos tempo no consenso desses elementos essenciais.

Nota. Fonte: Elaborado pela autora com referência à McGuire (2003) e Calmon e Costa (2013).

Para Calmon e Costa (2013), quando se trata de capacidade junto do conceito de redes, a ideia normalmente é sobre as informações que essa rede consegue compartilhar. Mas se tratando de redes de políticas públicas, o intuito de abordar sua capacidade deve ser não somente sobre a quantidade de informações que circulam em seu interior, mas também sobre a capacidade de mobilizar seus membros para a resolução de problemas do grupo como um todo, principalmente os que envolvem comunicação e coordenação entre os atores, atingindo bons resultados no decorrer do tempo. Para a constatação da capacidade de governança das redes de políticas públicas, os autores pontuaram seis dimensões:

- **Capital Social:** o capital social ditará o grau de governança da rede, assim sendo a formação de um clima de confiança dos atores uns com os outros, forte participação decisória desses e fiscalização, clareza e responsabilização de ações.
- **Institucionalização:** requisito para uma boa estruturação da rede de políticas públicas, a institucionalização vem falar sobre a formalização de normas que versem sobre definição de atribuições e competências entre os atores. Deve-se atentar para não serem feitas em excesso para que a coordenação dessa rede não seja dificultada.
- **Sustentabilidade:** as redes estão sujeitas a todo momento por mudanças internas e externas a ela, de novas organizações administrativas até trocas de governo. Para manter sua forma de atuar, é preciso que elas sejam adaptativas e busquem constantemente o aperfeiçoamento de suas tarefas, assim, o nível de governança da rede dependerá de sua sustentabilidade, sendo sua capacidade em realizar ações duradouras ao longo do tempo.
- **Estrutura de instrumentos de coordenação:** a possibilidade de se implementar ações dentro da rede advém de uma existência de uma boa estrutura de coordenação de seus atores e tarefas, devendo existir ampla participação de seus membros e a existência de recursos adequados para as atividades.
- **Comunicação:** um bom grau de governança da rede é diretamente relacionado à boa qualidade das interações entre seus membros, inclusive tendo variações em função do nível de interdependência entre eles.
- **Informação e análise:** para o alcance de objetivos, aconselha-se uma estrutura bem formada que propicie um bom fluxo e análise das informações, gerando qualidade e confiabilidade delas para o compartilhamento interno entre os atores (Calmon & Costa, 2013).

Buscando na literatura de redes, encontra-se algumas conexões entre governança e redes que corroboram com os conceitos apresentados anteriormente, como quando Mitchell e Shortell (2000) pontuaram da implantação de mecanismos de coordenação, onde esses poderiam ser úteis na obtenção de recursos e demonstrativos de importância para a sociedade, como também para Raab, Mannak e Cambré (2013) a estabilidade interna da rede demonstraria sua sustentabilidade, e a densidade ou integração das relações internas se interligaria aos modos de governança presentes.

2.1.1 Modelo de efetividade de redes de políticas públicas

Nos últimos vinte anos, inúmeras mudanças sociais fundamentais no curso da história, como avanços tecnológicos e alterações no modo de produção econômica, fizeram com que diferentes governos ao redor do mundo depositassem forças no crescimento da efetividade de seus serviços públicos, aqui demonstrando a possibilidade do desenvolvimento e melhoria da cooperação interna das organizações com base em redes, observados resultados preditores de um maior intercâmbio de informações e melhoria na comunicação e relacionamento entre organizações que procuram novas soluções no enfrentamento de problemas sociais diversos (Klijn, 2005).

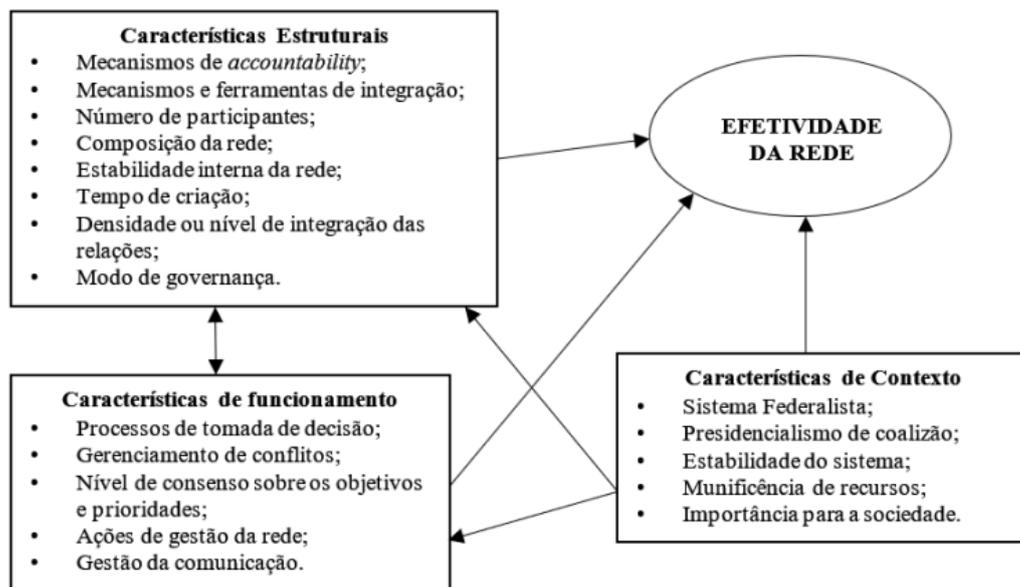
Nesse contexto, as redes surgem como resultado de um processo de evolução das interações que ajuda a compreender as relações existentes nas dinâmicas entre as organizações que iniciaram suas atuações em novos espaços públicos, assim, mostrando que nas últimas décadas governos, empresas privadas e organizações da sociedade civil têm acumulado esforços de maneira crescente no alcance de objetivos nas arenas do poder público para a oferta de melhores serviços à população (Kooiman, 2004; Procopiuck & Frey, 2009).

Segundo O'Toole (2015), devida atenção se torna necessária no estudo de redes quando do entendimento de quais os processos de gestão direcionam para o tipo de conjuntura da rede, e também quando essas são utilizadas na explicação do resultado da política pública a qual se refere. Esses pontos são importantes já que as redes possuem características diferentes que podem interagir de maneira complexa, produzindo diferentes resultados e interpretações.

Diante dessa contextualização, o modelo aqui apresentado, e escolhido para compor a análise dos resultados deste trabalho, foi elaborado por Goulart (2019) com base nas cinco principais literaturas de redes a nível internacional, a saber: Provan e Milward (1995); Mitchell e Shortell (2000); Provan e Kenis (2007); Turrini, Cristofoli, Frosini et al. (2010); Raab, Mannak e Cambré (2013). Através deles foram consideradas as categorias estruturais, de funcionamento e de contexto, conforme proposto por Turrini et al. (2010), presentes em cada um e que pudessem se adaptar melhor à proposta da autora de adequação para as redes em contexto brasileiro. O resultado desse compilado resultou no modelo apresentado abaixo:

Figura 4

Modelo de análise de redes de políticas públicas proposto para o contexto brasileiro



Nota. Fonte: Goulart (2019, pág. 27)

Nota-se a inclusão das características “sistema federalista” e “presidencialismo de coalizão” na categoria de contexto, pois, segundo a autora, esses aspectos políticos quando incorporados ao modelo demonstram uma série de fatores que podem emergir e dificultar a coordenação das redes de políticas públicas, a exemplo da ascensão por autonomia, desníveis de poder, relacionamento com governos locais, competição entre agências governamentais e baixas capacidades estatais (Goulart, 2019).

Diante disso, o objetivo de se utilizar do modelo de efetividade de redes citado é o de analisar os resultados encontrados em nível local, da política nacional de agricultura familiar e implementação do Pronaf, dentro de categorias e características que demonstram a efetividade da rede e como isso tudo pode se mesclar na busca por melhores capacidades estatais político-relacionais, evidenciando como os membros da rede cooperam no nível de governo delimitado.

2.1.2 Federalismo e Presidencialismo de Coalizão

Com a reforma federativa proporcionada pela Constituição Federal de 1988, adquiriu-se uma nova e interessante sensibilidade ao se tratar o aspecto institucional na vida política, fazendo da organização federativa do Estado brasileiro um objeto de interesse crescente para dentro e fora do ambiente acadêmico, auferindo espaço pela

temática nas agendas de pesquisa de diferentes áreas do conhecimento, por mais que ainda seja um campo em formação (De Almeida, 2001).

Ao introduzir a máxima de que “todo poder emana do povo” (Brasil, 1988) e não necessariamente do Estado em si, a interpretação atribuída é a de que o federalismo brasileiro se pauta mais no princípio do individualismo do que no de instituições coletivas, aproximando-se do modelo norte-americano inspirado em John Locke a partir do entendimento de que os direitos fundamentais possuem origem em seus indivíduos, diferentemente do que foi observado, sobretudo na Europa continental, onde se aponta o Estado como fonte dos direitos fundamentais (Rosenfeld, 2000).

No Brasil, é possível afirmar que a estrutura federativa se configura como um dos principais componentes de seu processo político, onde sua composição e resultados conseguem influenciar em pautas sobre reforma do Estado, desenhos de políticas sociais e até em sua atividade partidário-eleitoral, fazendo do federalismo brasileiro um dos mais complexos sistemas existentes a nível mundial, trazendo à tona, inclusive, o embate por espaço e estruturas de poder entre governos federais e subnacionais (Abrucio, 2005).

Um debate importante sobre federalismo é quando se pontua a existência da democracia como fator necessário para sua instituição efetiva, já que é somente nesse tipo de regime que se consegue assegurar a autonomia das unidades federativas frente ao governo nacional (Soares & Machado, 2018, pág. 28). Falando em autonomia dos entes, uma das condições para sua realização é justamente a descentralização política, permitindo assim que esses institua governos próprios, explicitando a diferença desse tipo de cenário para casos de regimes autoritários - aqui só comportando a forma unitária de organização do Estado, mesmo que regidos por uma constituição federal (Soares & Machado, 2018).

Se tratando da Constituição Federal de 1988, sua aprovação por emendas constitucionais é relativamente menos complicada do que em outras federações, por exemplo, já que não é necessária a aprovação em todas as casas legislativas estaduais, mesmo que tal decisão afete interesses a nível subnacional (Arretche, 2009). O apoio conseguido através da atuação do Poder Executivo para a iniciativa legislativa permitiu que houvesse uma mobilização favorável à coalizão de poder do governo no Congresso Nacional, e ainda assim é preciso cautela na definição de competências na gestão social visto a desigualdade presente em governos subnacionais, mesmo que a descentralização fiscal e de políticas tenha incrementado as capacidades estatais desses governos (Arretche, 2004).

Mesmo que com diversas controvérsias a respeito das principais características acerca do federalismo, Souza (2005) pontua suas duas principais dimensões: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental. Para a autora, mesmo que outros fatores e instituições também devam adentrar à análise na ótica do federalismo, as manifestações territoriais desse sistema necessitam de foco não somente em sua aplicação prática, como também considerando a base das constituições. Tais manifestações territoriais se traduzem na divisão de competências entre os demais poderes, legislativo e judiciário, alocação de recursos e garantias constitucionais entre os entes da federação (Souza, 2005).

Segundo Arretche (2004, pág. 24) “com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais”.

Os governos de coalizão no país são presenciados internamente desde a redemocratização, e o presidencialismo de coalizão no Brasil, que se formou a partir do sistema presidencialista e do multipartidarismo, conseguiu manter seu status e gerar resultados positivos para os chefes do executivo. Um aspecto importante nos governos de coalizão em sistemas parlamentaristas, pouco considerado em sistemas presidencialistas, é o fato de as coalizões representarem a participação de outros partidos para dentro do governo, como exemplo a ocupação de cargos ministeriais. Isso representa mais que a ocupação de um cargo público em si, mas também uma troca de apoio político entre poderes (Batista, 2013).

É de suma importância a compreensão da contraditória e complexa relação sobre “parceiros” em um governo que se divide entre projetos partidários, setoriais e regionais. Tal divisão é refletida nas políticas públicas que adotam uma tendência de competição entre si, com mais força naquelas onde existam responsabilidades em comum e agendas intersetoriais, reforçando o caráter fragmentário e antagonista entre instituições designadas pela implementação de políticas públicas e elas essas, apesar da cooperação que possa existir por força do tema que as moldam (Rocha Neto & Borges, 2016).

De acordo com Pereira (2018), governos são heterogeneidades passíveis de gerenciamento, sendo, portanto, na gestão de toda essa heterogeneidade interna que mudanças acontecem e criam oportunidades de interação entre governo e movimentos sociais, importantes, inclusive, no direcionamento de variáveis pertencentes ao presidencialismo de coalizão.

2.2 Capacidades Estatais

2.2.1 Conceitos e caracterização das capacidades estatais

As origens da perspectiva de capacidade estatal possuem seu início por volta das décadas 1970 e 1980 junto do movimento estatista, momento em que a produção acadêmica seguia uma tendência de estudos que apontavam o Estado como fator chave na compreensão de resultados e processos econômicos e sociais dentro de um contexto social (Gomide, 2016). Aqui, altas capacidades estatais se associavam à burocracia de Weber: valorizavam-se aspectos voltados ao profissionalismo, meritocracia, existência de hierarquias e como mantê-las de forma coesa, combinação essa que levou à produção de índices de qualidade da burocracia junto de indicadores weberianos que se destinariam a melhor explicar sobre desempenho Estatal (Pereira et al., 2019).

De acordo com Cingolani (2013), a compreensão do papel estatal no desenvolvimento social é fato fundamental, na segunda metade do século XX, na agenda política e conseqüente início do entendimento do que seriam capacidades estatais; antes disso o Estado como objeto inicial do estudo estava fadado ao esquecimento. O restabelecimento da importância do Estado se deu em dois importantes momentos: o primeiro ocorreu na Europa e sua motivação se deu pela necessidade de reavaliação da visão marxista tradicional do que era Estado; o segundo nos Estados Unidos, com adoção da perspectiva de distanciamento das abordagens marxistas e behavioristas, representando uma mudança de paradigmas da “sociedade-centrismo” para o chamado “estado-centrismo” (Cingolani, 2013).

O Estado consegue se constituir em uma interessante mescla das relações sociais de todo o seu território, sendo junto a isso o estímulo para a criação de novos vínculos tanto individuais quanto coletivos com o poder público ao qual se insere. Esse formato se constitui em uma maneira de deixar seu poder emergir por meio da sociedade e para ela (Grin et al, 2021). Nesse sentido, ao longo dos anos foi possível a observação do fato de que as desigualdades políticas e econômicas reduzem os incentivos de investimento na capacidade do Estado (Cingolani, 2013).

O caminho para o desenvolvimento econômico de um país precisa contar com políticas públicas efetivas, com bom planejamento, execução e monitoramento, e o papel estatal como principal norteador de tais ações é primordial, uma vez que há a responsabilidade na coordenação de diferentes esferas internamente em uma sociedade,

com ações legitimadas e que correspondam às necessidades da população e seus diversos grupos de interesse (Benatti & Buainain, 2021).

O conceito de capacidades estatais possui uma história significativa dentro das ciências sociais e acaba sofrendo variações de acordo com seus autores e proposições teóricas. Dessa forma, para Jessop (2001) é possível abordar ao menos dois níveis de análise para o estudo de capacidades estatais. Tomando um nível mais abrangente, tal conceito se desdobra na criação e manutenção da ordem de um dado território, abarcando uma série de medidas necessárias para se dirigir um Estado, como o exemplo de aspectos referentes à arrecadação tributária e à gestão de sistemas de justiça. De uma maneira mais estrita, o segundo nível de análise procurou mostrar sobre como as capacidades que os Estados possuem ou não influenciam no atingimento de objetivos pretendidos por meio de políticas públicas (Jessop, 2001; Matthews, 2012; Pires & Gomide, 2018).

O uso de seu conceito, além de estar em constante crescimento, também apresenta variadas aplicações em diferentes tipos de contexto, englobando assuntos diversos como políticas públicas, governança, desigualdade social e segurança pública, dentre muitos outros (Sátyro, 2014; Addison, 2009; Hendrix, 2010). Importante atenção para que o conceito acabe não incorrendo em explicações tautológicas ou circulares, uma vez da sua possibilidade de encaixe em diferentes interpretações, resultado do fato de ser um fenômeno latente e, em sua estrutura, não observável diretamente, mesmo com seu forte apelo intuitivo (Gomide et al., 2018).

A possibilidade de poder decidir, formular e implementar políticas se relaciona diretamente ao que propõem as capacidades estatais, dentro de seu campo de estudo o termo se mostra abrangente e envolve variadas definições e dimensões (Souza & Fontanelli (2020). Sua análise sugere a separação em quatro componentes: político, institucional, administrativo e técnico. Para os autores, o componente político fala sobre regras e normas que regulam comportamentos econômicos, políticos e sociais; o institucional diz respeito a regras jurídicas que influenciam o comportamento agora de seus atores e instituições; o administrativo se liga à promoção de bens e serviços eficientes em uma burocracia nos moldes weberianos, e o último componente, o técnico, demonstra como instituições e estratégias conseguem levar a decisões sobre a formulação e execução de políticas (Grindle, 1996; Souza & Fontanelli, 2020).

A literatura acerca do conceito de capacidades estatais vem falar, também, sobre como os governos conseguem fortalecer sua estrutura institucional para a implantação de políticas públicas, mesmo que o conceito não seja de fato tão tangível assim, ao passo que

é mais viável percebê-lo através dos efeitos e condições que produz, pois, além de ser apresentado de maneira multidimensional, ele também agrega atributos que caminharão para o aprimoramento das ações governamentais (Grin, 2012), demonstrando a premissa de que uma capacidade estatal maior pode resultar em mais autonomia e ação por parte dos governos em implantar suas políticas públicas (Kjaer, Hansen & Thomsen, 2002).

O processo de redemocratização ocorrido no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe novas possibilidades voltadas para o campo da gestão pública, bem como exigiu uma nova forma de relação entre sociedade e Estado, com o enfoque em fenômenos da participação social e descentralização de poder em voga, isso porque as diferentes formas de troca de poder exigidas possibilitam chegar a panoramas de desenvolvimento pautados, dentre outros, por conceitos de equidade social (Andrade, 2006).

Portanto, no complexo ambiente institucional visto pós 1988, fica clara e evidente a necessidade do Estado como desenvolvedor de capacidades congruentes com a elaboração e execução de políticas públicas de forma efetiva (Gomide, 2016). Esse novo cenário mais complexo determinará arranjos institucionais que condicionarão a implementação de políticas públicas, razão pela qual o desenvolvimento de capacidades estatais precisará passar por essa adequação, já que esses arranjos, corretamente executados, serão essenciais para a capacidade governamental de implementar política pública (Silva, 2018).

Em complementariedade, segundo Pires e Gomide (2018), a abordagem dos arranjos institucionais possui a prerrogativa de contribuir nos moldes organizacionais que guiarão as políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos e específicos. Para os autores acima, existem as análises retrospectivas, onde a partir da abordagem dos arranjos é possível conhecer os resultados obtidos por uma política ou projeto por conta de suas características desde o processo de implementação; e as análises prospectivas, em políticas iniciais ainda em suas etapas de planejamento, possibilitando a antecipação de problemas que possam gerar impactos negativos aos resultados no futuro.

No sentido de entender melhor o estudo das capacidades estatais e políticas públicas, é necessário considerar os arranjos institucionais já mencionados, formados por um conjunto de processos e regras utilizados na definição da particular maneira de se administrar os interesses e atores na implementação de dada política pública, somado ao fator de serem esses arranjos importantes na implementação dos objetivos pretendidos

dessas políticas e nos resultados positivos que o governo consegue entregar a partir disso (Gomide & Pires, 2014; Da Silva, Meneses & Azevedo Almeida, 2022).

Seguindo nessa linha, a implementação dos arranjos contribui para que o Estado consiga cumprir sua função de filtro no trato com a sociedade e sua população, visando o bem-estar de todos, além da possibilidade de englobar arenas institucionalizadas de mediação (O'donnell, 2009).

Na perspectiva de Gomide e Pires (2014), esses arranjos podem ser definidos como uma configuração específica estipulada para se obter articulação dos atores envolvidos, podendo contribuir ou não para a confecção e manutenção da ação coletiva essencial à execução de políticas governamentais. A depender de como trabalham esses arranjos na coordenação e desenvolvimento da interação entre atores relevantes, maiores ou menores capacidades podem ser geradas, influenciando fortemente na execução de determinada política pública em questão (Gomide e Pires, 2014).

Segundo Lotta & Vaz (2015), os chamados arranjos institucionais complexos podem ser entendidos como regras e instâncias específicas usadas a fim de estabelecer como se dará a coordenação das políticas, uma vez que envolvem um contexto heterogêneo e significativo de diferentes agentes, públicos e privados, junto de distintas etapas do ciclo de políticas públicas, partindo da premissa de que a experiência de novos arranjos pode levar a mudanças na forma de gestão ainda hierarquizada, setorial e funcional, a uma mais sistêmica, com participação de seus vários atores e com foco em sua efetividade.

Com relação à capacidade do Estado estudada por importantes autores histórico-institucionalistas, elementos resgatados a partir desses remetem ao tipo ideal weberiano de burocracia, sendo a capacidade analisada relacionada ao processo de construção de uma burocracia institucional e meritocrática, o que diz respeito à maneira de se reproduzir capacidades estatais (Gomide, Pereira & Machado, 2018). Assim, para Pires & Gomide (2018, pág. 26) “a literatura sobre as capacidades do Estado pode ser amplamente caracterizada por uma preocupação com as habilidades e as competências do Estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los”.

É importante analisar arranjos institucionais e demais resultados do federalismo para se lidar com o fato de que a produção e implementação de algumas políticas públicas de alcance federal pode ter maior impacto em algumas arenas do que em outras, e esse é um desafio recorrente quando se trata do desenvolvimento de capacidades estatais municipais - daqui a necessidade de lidar com o assunto de forma cooperativa e

coordenada, considerando as interdependências intergovernamentais e descentralização de políticas (Grin & Abrucio, 2018).

Um dos pontos confirmados por Obinger, Leibfried & Castles (2005) é que mais do que uma simples relação de causalidade entre o federalismo e as políticas sociais, um fato verificado foi a reciprocidade, onde o federalismo influencia tais políticas e elas também produzem impacto sobre os próximos sistemas federativos, principalmente no tipo de relacionamento intergovernamental que existirá.

O estudo e execução de pesquisas relacionadas ao governo, e como esse consegue prover seus recursos informacionais, humanos e financeiros, entregando serviços com qualidade à população, tem utilizado em muito a perspectiva de capacidades estatais. Seguindo essa linha, estudos recentes apontaram as capacidades estatais como elementos importantes na promoção de resultados voltados para o desenvolvimento (Pereira et al., 2019).

Junto da ideia central do que é capacidade estatal está o conceito de efetividade, que pode se ligar aos seus resultados, onde são traduzidas habilidades governamentais de articulação de múltiplos recursos no alcance de metas e objetivos organizacionais, mostrando que o desempenho da atuação estatal se torna uma das maiores preocupações dos pesquisadores da área (Christensen & Gazley, 2008; Pereira et al., 2019).

Para Wu et al. (2018), a interpretação das capacidades estatais no contexto brasileiro se encaixa ao termo “*policy capacity*” da literatura estrangeira, onde essa capacidade política nada mais é do que um dos conceitos mais fundamentais no estudo de políticas públicas, podendo ser considerada uma pré-condição necessária para o sucesso delas. Sua aplicação não se restringe a determinado estágio do processo político, e sim a possibilidade de encaixe em basicamente todas as etapas, incluindo definição de agenda, formulação e avaliação. Não somente no sentido governamental, mas sua estrutura abrange uma gama de instituições, partidos políticos, ONG 's, empresas privadas, e demais organizações envolvidas no processo político que influenciam ou são influenciadas pela esfera governamental (Wu et al., 2018).

Mesmo com a evolução do conceito de capacidade estatal a partir de tantos teóricos e pesquisas desenvolvidas ao longo do tempo, muitos estudos acabaram por cair na “tentação” de fornecer explicações circulares que são ao mesmo tempo causa e consequência, o que acaba por designar uma ideia genérica ao sentido de capacidades, deixando de tratar sobre efeitos específicos que são conseguidos a partir de sua implementação (Gomide, Pereira & Machado, 2017).

Esta pesquisa parte do entendimento de capacidades estatais como a relação de causalidade entre a implementação de políticas públicas por parte governamental e os resultados que se pretende obter (Gomide & Pereira, 2018). Em um sentido mais amplo, esse conceito é dividido em duas dimensões: a político-relacional, associada às habilidades políticas de implementação de ações por parte governamental; e a técnico-administrativa, referente às competências técnico profissionais voltadas ao corpo burocrático estatal (Gomide, Pereira & Machado, 2017; Gomide & Pereira, 2018).

Parte da literatura que trata da dimensão técnico-administrativa vem falar sobre as estruturas internas do Estado com um destaque especial, a exemplo da profissionalização, burocracia ligada à ação estatal e autonomia. Exemplificando, a profissionalização da burocracia é uma referência aos estudos clássicos de Max Weber, influenciada por uma ideia de recrutamento meritocrático e que permite a existência de incentivos de carreira e valorização do agente público (Skocpol 1985; Evans, 1993).

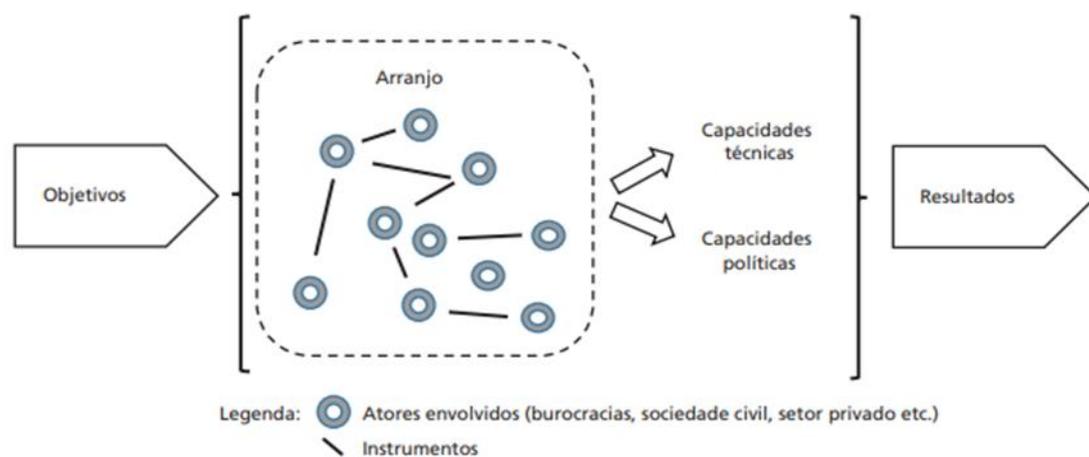
Segundo Pires e Gomide (2016) as capacidades político-relacionais se direcionam às habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores (políticos, econômicos e sociais) de maneira interligada nos processos de políticas públicas, com o objetivo de se construir consensos mínimos e coalizões de suporte a planos, programas e projetos governamentais. Comparando as duas dimensões de capacidade, enquanto a técnico-administrativa pode ser associada a noções de eficácia e eficiência, a político-relacional é interligada a ideias de legitimidade, inovação em ações governamentais e aprendizagem (Pires & Gomide, 2018).

A capacidade estatal para a produção de políticas públicas se deve a fatores internos, a exemplo de seus recursos humanos, financeiros e sistemas de apoio à gestão; e externos, que incluem relacionamento com a sociedade, apoio social, e fornecimento de informações essenciais (Gestel, Voets e Verhoest, 2012). Nesse sentido, outras duas perceptivas sobre capacidades são apresentadas: a primeira diz respeito à perspectiva técnico-administrativa, com foco em sistemas de gestão executores e implementadores de políticas públicas juntamente com seus atores especializados; e a segunda parte para uma abordagem político-relacional, com foco, principalmente, na natureza das relações entre sociedade e Estado (Gomide & Pires, 2014; Gomide & Pereira, 2018).

A capacidade estatal é materializada não somente por sua visão técnico-administrativa, mas juntamente de sua dimensão política e institucional, estabelecadora de vínculos, também, com atores não estatais, para que a capacidade de ação da sociedade possa ser ampliada (Bertranou, 2012).

A abordagem aqui iniciada pode ser representada pela Figura 4 abaixo. Para Gomide & Pires (2014), inicialmente, objetivos são propostos para determinada política, ou programa governamental; em seguida, a consecução de seus resultados depende do arranjo institucional escolhido envolvendo suas características distintas e atores participantes. Toda essa configuração poderá envolver atores estatais, do mercado ou da sociedade. A mobilização de recursos por parte desses atores precisa ser aferida por indicadores que moldem a ação coletiva para lidar com problemas. Ainda segundo os autores, dependendo da qualidade dessa configuração a partir da relação de atores e instrumentos, o arranjo poderá produzir as capacidades político-relacionais ou técnico-administrativas para o desdobramento dos resultados pretendidos.

Figura 5
Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Nota. Fonte: Pires e Gomide (2018, pág. 30)

2.2.2 As capacidades relacionais

A dimensão relacional atrelada às capacidades estatais consegue transcender as capacidades administrativas, já que o espaço já ocupado pelas políticas públicas no meio social é predominantemente relacional entre sociedade e Estado (Repetto, 2004). A perspectiva político-relacional conseguiu gerar uma nova interpretação de seu significado onde a ênfase nas particularidades internas da administração pública acaba por ser

complementada pela dimensão política, alinhando-se aos preceitos neoinstitucionalistas das relações estreitas de sociedade e Estado (Pereira et al., 2022).

Considerando o caso escolhido para desenrolar os objetivos desta pesquisa, tais dimensões apresentadas são de grande utilidade para a análise de como os municípios utilizam de sua autonomia política como ente da federação para estipularem “regras do jogo”, e também como a própria legislação influencia o comportamento de atores sociais (Grin et al., 2018).

As capacidades relacionais se ligam às habilidades das burocracias em impulsionar apoio social e político na execução de objetivos previamente estabelecidos, permitindo novos conhecimentos e informações à qualidade e efetividade dos recursos oferecidos à sociedade (Gomide & Pereira, 2018). O significado dessa dimensão de capacidade, seja chamada político-relacional de acordo com Pires e Gomide (2016) ou política e institucional, segundo Grin et al. (2018), coloca em foco a abordagem relacional, uma vez que é necessário entender como acontecem as conexões do Estado com seus atores sociais (Ramagem & Gomes, 2021).

Quando enfatizado o caráter relacional de dada capacidade estatal, é possível observar como esse aspecto consegue perpassar as capacidades administrativas e burocráticas da máquina estatal, fazendo referência aos elos que são possibilitados na relação dos entes com o ambiente social (Skowronek, 1984; Evans, 1995). O desenvolvimento de capacidades acaba sendo uma condição importante, mas não suficiente, no estabelecimento de um novo processo que direciona a sociedade em como melhor cooperar com o Estado (Evans, 1995; Aguilar, 2007).

Com isso, passaram a ser requeridas estruturas mais complexas onde o processo de formulação, e conseqüente gestão de políticas, conseguisse ser compartilhado entre o Estado com atores governamentais e da sociedade civil (Shneider, 2005). O encontro de interesses entre esses diversos atores possibilita que o enfrentamento de problemas e o desenho de projetos sejam tratados sob diferentes perspectivas (Pires e Gomide, 2016).

Segundo Gomide e Pereira (2018) e conforme a figura abaixo, a dimensão relacional incentiva a relação das burocracias do Executivo, trata de diálogos com órgãos de controle e também debate as articulações com grupos sociais locais e representantes dos entes subnacionais, assim, a ligação de diferentes atores sociais na produção e implementação de políticas públicas se associa de forma positiva ao apoio político e aprendizagem social, caminhando para bons resultados na qualidade e benefícios dos serviços públicos esperados.

Figura 6

Capacidades estatais, dimensões e variáveis de análise

Dimensão	Critérios	Variáveis	Resultados intermediários	Resultados finais
Burocrática	Eficiência Coerência	Profissionalização Autonomia Coordenação	Projetos de qualidade Decisões acertadas	Obras entregues dentro do orçamento e do cronograma
Relacional	Legitimidade Transparência	Relação com grupos sociais Articulação com entes subnacionais Diálogo com órgãos de controle	Apoio político Aprendizado social	Serviços públicos de qualidade e com os benefícios esperados

Nota. Fonte: Gomide e Pereira (2018, pág. 940)

É majoritário na literatura de capacidades estatais o entendimento de que elas são uma das principais características definidoras de qualquer sistema político, pois a própria sobrevivência e validação desse sistema depende da existência de variados tipos de capacidades conversando entre si em prol de seu objetivo final, tanto que a busca por estudos de seu campo teórico vai para além da área da administração pública e hoje adentra outras matérias no campo das ciências sociais (Souza & Fontanelli, 2020).

Uma das vertentes da abordagem de capacidades estatais tem mostrado sobre sua possibilidade em refletir as capacidades que Estados em um nível mais avançado de construção de suas bases têm para o alcance, ou não, dos objetivos desejados através de suas políticas públicas, ou seja, é importante pensar como problemas internos podem ser identificados pensando em sua solução para uma entrega de resultados benéfica à sociedade através de bens e serviços estatais (Pires & Gomide, 2014).

Segundo Goulart e Vieira (2021), na Administração Pública brasileira é crescente o estudo e importância dos conceitos atrelados a redes de políticas públicas, onde questões sociais ligadas à agenda de governo são constantemente reconhecidas como problemas complexos. É comum observar a atuação de uma mesma política pública envolvendo campos distintos, assim soando natural que sua formulação e implementação se dê em caráter transversal e estruturada em redes, demonstrando que a condução de políticas em redes implica certas condições e capacidades específicas para que seus objetivos possam ser atingidos (Goulart & Vieira, 2021).

Partindo de uma perspectiva vinda das redes de políticas públicas, alguns jogos políticos são travados internamente e ações colaborativas serão pensadas no tratamento dessas interações que, como integrantes do ciclo de políticas públicas, posicionam as redes na influência de um conjunto de regras formais e informais que administram as ligações entre interesses organizados e o Estado (Procopiuck & Frey, 2009).

3. Métodos de Pesquisa

Para que se atinja o objetivo apresentado, os tópicos desta seção farão uma breve apresentação dos aspectos técnicos e metodológicos essenciais para a operacionalização da presente pesquisa, como o tipo e descrição geral da pesquisa, procedimentos técnicos, coleta e análise dos dados coletados.

3.1 Caracterização da pesquisa

A pesquisa científica, antes vista através de questões operacionais e de mensuração, envolvendo teses e hipóteses estatísticas, evoluiu no sentido de abarcar uma metodologia de investigação de fatos que enfatizassem a indução, descrição, fundamentos e também um gama de percepções, entre elas a pessoal, evoluindo para o que se conhece como pesquisa qualitativa (Bogdan & Biklen, 1994).

A abordagem qualitativa de pesquisa começou a ser utilizada com maior intensidade no campo da administração a partir da década de 1970, contexto em que se detectou como uma importante contribuição à investigação de fatores pertencentes à área (Godoy, 1995); sendo assim a abordagem escolhida para guiar o presente estudo. A motivação de tal escolha advém de suas características de observação da realidade e interpretação do pesquisador para com nexos causais de determinado fenômeno escolhido, sendo, portanto, uma forma válida de se descrever uma hipótese, e com isso obter compreensão e clareza de suas principais contribuições (Stake, 2011; Creswell, 1998).

Se tratando da natureza do estudo, o tipo escolhido é o descritivo, já que há a pretensão de se obter um resultado que tenha base na descrição de fatos analisados com a mensuração de um conjunto de dados escolhido previamente (Hair et al, 2005); todavia também haverá um apoio paralelo na forma exploratória de pesquisa, uma vez que, sustentado nos objetivos apresentação no capítulo de introdução, entrevistas foram realizadas com importantes atores dentro do objeto estudo de caso e contexto de redes de políticas públicas, e para isso será necessário desenvolver uma melhor compreensão dessa relação e influência no contexto inserido, tornando tal fenômeno mais claro para quem o analisa (Gil, 2002).

Para concretização dos objetivos propostos, o trabalho será desenvolvido a partir do método de estudo de caso, adentrando o contexto amplo e complexo da administração

pública com vistas a construir um processo de investigação e delimitação do universo estudado (Ventura, 2007, pág. 383).

A opção pelo estudo de caso se encaixa bem à proposta de execução de pesquisa qualitativa, demonstrando o cuidado necessário na percepção do caso em relação ao todo e não de forma isolada (Stake, 2011). O ato de pesquisar significa, também, fazer escolhas, sendo que em cada caso concreto é preciso especificar determinado nível de agregação (Ventura, 2007).

A partir de uma gama diversificada de informações, uma abordagem holística é adotada com objetivo de explorar o cenário escolhido, fazendo que o método de estudo de caso permita demonstrar, em um certo nível de detalhes, o processo de desdobramento de tal fenômeno e o que isso representará para seus envolvidos (Creswell, 1998). De acordo com Ventura (2007) o estudo de caso possui origem nos estudos das áreas médica e psicológica, a partir do qual se caracterizou junto da análise, de modo detalhado, de como um caso individual explica a dinâmica do contexto de onde se originou.

Para Yin (2010), existem três condições de pesquisa que ajudam a ressaltar o porquê da escolha de se aplicar um estudo de caso como estratégia de análise: a proposição de uma pergunta de pesquisa; o foco e importância sobre acontecimentos com certa representatividade; e a impossibilidade de propor testes de hipóteses, já que não é possível exercer controle nos eventuais comportamentos daquilo que está inserido na realidade explorada (Yin, 2010).

Como objeto do estudo de caso da pesquisa, optou-se pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf -, o principal integrante da rede de programas da Política Nacional de Agricultura Familiar. Sua escolha se dá em vista da relevância desse programa o contexto brasileiro e para milhares de pessoas impactadas diariamente, desde meados dos anos 1990, por diversos aspectos ligados à política pública da agricultura familiar.

3.2 Estratégias para a coleta e análise de dados

Para este trabalho será estudada como a participação da esfera municipal no contexto de rede de políticas influencia em seu desenvolvimento de capacidades político-relacionais, assim como compreender como o programa escolhido para o estudo de caso, o Pronaf, consegue ser mais bem implementado a nível local a partir desta análise. Atores de diferentes níveis de governo e fora dele foram selecionados para compor a etapa de

entrevistas, onde o objetivo será o de trabalhar com a percepção de cada um a partir de um roteiro semiestruturado formulado a partir do modelo de efetividade de políticas públicas e literatura de capacidades estatais.

O mundo social não é um dado perfeito e natural, problemas existem paralelamente às pessoas em sua vida cotidiana construída através da realidade essencial de cada pessoa em sociedade. A adoção de técnicas de entrevistas para entender a forma de vida de seus correspondentes é uma fonte de insumos para o pesquisador que precisa compreender essas narrativas também em relação a outras observações. Assim, a entrevista qualitativa consegue fornecer insumos básicos para a interpretação dos atores sociais, suas realidades e seus comportamentos em contextos sociais específicos (Jovchelovitch & Bauer 2002).

Escolhida como estratégia de coleta de dados deste estudo, as entrevistas são consideradas uma forma de interação entre duas ou mais pessoas onde se faz o uso da palavra, símbolo e signo por atores que procuram dar sentido e ter compreensão da realidade que os cerca dentro de determinada situação (Jovchelovitch & Bauer 2002). Na pesquisa qualitativa se configura como um método bastante utilizado e útil para a coleta de dados (Fraser & Gondim, 2004).

O tipo de entrevista colocada em prática foi a semiestruturada, modalidade constituída em forma de roteiro previamente elaborado composto por questões abertas, amplamente utilizada, que permite um direcionamento flexível e agrega questionamentos à medida em que informações são fornecidas pela pessoa entrevistada, podendo considerar fatores como a vivência de seu elaborador, literatura previamente escolhida e informações obtidas livremente (Fujisawa, 2000).

Como forma de operacionalizar a técnica de entrevista semiestruturada escolhida, foram entrevistados importantes atores de vivência da esfera municipal, escolhidos a partir do grau de ligação e influência relativo ao programa escolhido para o estudo de caso. Uma análise documental de caráter exploratório foi realizada como forma complementar à identificação dos atores internos e externos à rede e seus relacionamentos-chave.

Para a análise dos dados produzidos com as entrevistas foi utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2004), escolha motivada a partir do fato de se constituir um instrumento de pesquisa que possibilita ao pesquisador a produção de inferências do conteúdo da comunicação realizada em formato de texto para sua aplicação em determinado contexto social (Bauer, 2002). De acordo com Bardin (1977), a análise de

conteúdo é composta essencialmente por três grandes etapas: 1) pré-análise, onde uma organização do estudo é feita com leitura e estipulação de indicadores que deem base à interpretação; 2) exploração do material, onde uma codificação de dados é feita a partir de sua coleta; 3) tratamento dos resultados e interpretação, fazendo uso da categorização e reagrupamento de todos os elementos obtidos de acordo com suas características em comum.

Seguindo para a aplicação da análise de conteúdo com base em Bardin (2004), foram construídas doze árvores de categorias, uma para cada pergunta, no objetivo de agrupar e relacionar as respostas dos entrevistados, produzindo um esquema visual que permitisse ao leitor uma rápida identificação do conteúdo produzido com os temas centrais do trabalho.

A Tabela 1 abaixo demonstra o modelo de efetividade de redes de políticas públicas de Goulart (2019), junto das referências e descrições de cada característica, ponto esse de suma importância para a formulação das perguntas do roteiro de entrevista, agregado à literatura de capacidades estatais.

Tabela 1

Embasamento teórico das perguntas do roteiro de entrevista – modelo de efetividade de redes

Categorias: Estrutural; de Funcionamento e de Contexto	Autores	Descrição
Características Estruturais	Mitchell & Shortell, 2000;	Necessário haver mecanismos de <i>accountability</i> com a sociedade (como por exemplo os sítios oficiais) e entre os membros da rede (Câmaras Interministeriais e Grupos Gestores de Programas) na busca de resultados entre eles, para que assim se aumente o comprometimento deles com a rede;
· Mecanismos de <i>accountability</i> ;	Bardach & Lesser, 1996;	A avaliação dos mecanismos de <i>accountability</i> de uma rede precisa focar na análise dos resultados obtidos pela rede em geral, e não por cada uma de suas organizações individualmente, isso ajuda na sustentabilidade da rede;
· Mecanismo e ferramentas de integração;	Mandell & Keast, 2007;	Mecanismos de coordenação conseguem formalizar relações entre os programas da rede e organizações externas, podendo criar até uma forma de padrão de atividades;
· Número de participantes;	Turrini et al., 2010;	Em um ambiente complexo e incerto, mais formalização é necessária para tornar a rede eficaz;
· Composição da rede;	Jennings, 1994;	Alguns exemplos de mecanismos de coordenação: sistemas compartilhados de informação e comunicação; atividades de planejamento coletivo; contatos pessoais informais; serviços integrados;
· Estabilidade interna da rede (entrada e saída de membros relevantes);		
· Tempo de criação;		
· Densidade ou nível de integração das relações;		
· Modo de governança.		

Provan e Milward 1995;	A importância de se analisar a força nas relações entre os participantes da rede e demais riscos passíveis de ocorrência em prol do funcionamento dessa rede;
Raab et al., 2013;	Os atores que, de alguma maneira, sejam responsáveis por entregar algum tipo de resultado relacionado à política pública em análise serão considerados membros da rede, e para isso não precisam estar dedicados a ela de forma integral e também não importa se são governamentais ou não;
Ferlie e Pettigrew, 1996;	É preciso se atentar para quantas organizações estão compondo a rede pois há um limite de quantas ligações uma organização consegue gerenciar de forma efetiva;
Juenke, 2005;	Redes muito grandes têm maior tendência a acúmulo de atividades, podendo ter impacto na sua eficiência e otimização de gasto público;
O'Tolle e Meier, 2004;	Uma rede é considerada heterogênea quanto mais misturar atores do setor privado, governamentais e sociedade civil;
Provan e Kenis, 2007;	Quanto maior a aderência dos participantes da rede em relação a sua missão maior será sua capacidade de obter recursos diversos; A movimentação de organizações relevantes para dentro ou fora da rede impactam em sua estabilidade;
	O nível de experiência dos gestores com a rede possui impactos positivos sobre seus resultados e seu funcionamento consegue ser comprometido quando atores importantes deixam de participar, já que relações de confiança se constroem após períodos de experiência em conjunto;
	A criação da rede não precisa ser feita necessariamente por um meio formal. Elas podem se formar através de pontos de similaridade de objetivos ou algum marco importante que pode ser tido como ponto de partida;
	A inserção de novos atores na rede pode torná-la mais complexa e acaba por mexer em seu balanço de poder;
	Nota-se que redes bem integradas conseguem disponibilizar para seu público-alvo toda ou a maior parte da relação de serviços levantada;
	A existência de governança na rede é importante na garantia para com os participantes de pôr em prática ações coletivas e de se apoiarem mutuamente, resolvendo conflitos da melhor maneira e adquirindo e gastando recursos de forma efetiva;
	Diferentes ambientes demandarão modos distintos de governança, sendo que quando essa é compartilhada faz com que seus membros se integrem mais a ela; mas em contrapartida não é uma boa escolha para redes muito grandes e com membros espalhados geograficamente;

Características de funcionamento	Schmitt, 2016;	É indicado que as análises de redes busquem entender o quão integrado está o Estado com as demandas para a sociedade e como que elas serão transformadas em ações públicas;
. Processos de tomada de decisão;	Romano, 2009;	A participação nos processos de tomada de decisão reflete um balanço entre eficiência e legitimidade;
. Mecanismos de gerenciamento de conflitos;	Provan e Kenis, 2007;	A participação e diferentes perspectivas dentro de uma tomada de decisão conjunta a torna mais racional do que uma feita individualmente e também acaba por disponibilizar mais informações;
. Nível de consenso		

sobre objetivos e prioridades;	Agranoff & McGuire, 2001;	A tomada de decisão de cada participante é orientada pela percepção dos atores junto da interdependência que existe entre eles;
. Ações de gestão da rede;	Lindblom, 1979;	É importante que os atores da rede atuem na direção de seu propósito, orientando a gestão da rede para a resolução de conflitos e à “construção” de pontes entre seus membros;
. Gestão da comunicação.	O’Toole, 1997a Kickert et al., 1997;	Gerir bem uma rede é essencial para o seu bom funcionamento, e dentre essas ações estão: estimular o networking com outras organizações, alinhar o comprometimento dos membros com objetivos e resultados esperados, motivar atores, otimizar recursos, entre outros.
	Turrini et al., 2010;	Interações entre sociedade civil e governo possuem grande relevância e devem ser estimuladas, independente do contexto em que ocorra. Espaços formais para isso são de grande auxílio;
	Mandell e Keast, 2007;	A gestão da comunicação da rede afeta seu desempenho e resultados;
	Mandell e Keast, 2007;	A abertura à troca de informações da rede é ponto importante na avaliação de seu funcionamento;
	Peters, 1998;	A disseminação de informação dentro da rede influencia a construção de confiança entre seus membros;
Características de contexto	Provan & Milward, 1995;	A estabilidade do sistema acaba por configurar uma condição necessária para a efetividade da rede, mas que não é unicamente suficiente para que ela opere, já que ela somente consegue obter efeito positivo quando aliada à fatores internos à rede;
. Estabilidade do sistema (impactos de fatores externos na rede);	Turrini et al., 2010;	Mudanças importantes dentro da rede afetam sua efetividade de modo que é possível observar a melhora desse aspecto somente depois que tais alterações são absorvidas e se habitua à rede, em seguida sendo atingido um novo patamar de estabilidade;
. Munificência de recursos;	Raab et al., 2013;	Em relação à munificência de recursos, quanto menor ela for maior acaba sendo o nível de incerteza da execução das atividades da rede, e uma possível condição de limitação de recursos se torna um empecilho à correta coordenação das redes de políticas públicas.
. Importância para a sociedade;	Turrini et al., 2010;	Problemas relativos a restrições orçamentárias e sua tendência de trazer maior instabilidade para a rede, em suas atividades, coordenação e efetividade, fazendo que com haja mais confiança nas relações informais entre os profissionais envolvidos do que no próprio sistema em si;
. Federalismo;	Jennings & Krane, 1994;	A efetividade das redes depende em muito da sua possibilidade de assegurar o correto suporte aos atores externos relevantes;
. Presidencialismo de coalizão.	Mandell e Keast, 2007;	Quanto maior conseguir ser a importante de determinada rede para a sociedade maior também será a capacidade dela se manter ao longo do tempo, e isso se deve muito à possibilidade de obter recursos;
	Mitchell e Shortell, 2000;	Uma maior importância para a sociedade também aumenta a atenção dessa sociedade sobre a rede, o que intensifica um olhar mais eficiente do uso de recursos e uma cobrança por melhores resultados;
	O’Toole, 1997a;	O federalismo consegue obter boa coordenação de maneira vertical, influenciando diretamente a coerência de dada política pública;
	Peters, 1998;	A importância do alinhamento entre redes federais e locais na gestão de políticas públicas descentralizadas;

Nota. Fonte: Elaborado pela autora com base em Goulart (2019)

Junto do embasamento proporcionado pelo modelo de efetividade para redes de políticas públicas, seguindo o outro tema de estudo abordado integrante dos estudos de políticas públicas e administração pública, um levantamento sobre os conceitos e interpretações de capacidades estatais político-relacionais contribuiu fortemente no direcionamento do roteiro de entrevistas e posterior interpretação dos resultados. A literatura contemplada é mencionada na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2

Literatura de embasamento sobre capacidades estatais político-relacionais

Categorias – Capacidades relacionais	Autores	Descrição
Relação burocracia executora com o legislativo;	Gestel, Voets e Verhoest, 2012;	Função estatal de produção de políticas públicas associada a fatores externos, entre esses o apoio social, articulações com atores relevantes e nível de relacionamento entre governo e sociedade;
Relação burocracia executora com representantes governos subnacionais;	Gomide e Pires, 2014;	
Relação burocracia executora com burocratas de órgãos de controle externo;	Evans, 2011;	
Relação das burocracias do Executivo com os grupos sociais locais;	Gomide e Pereira, 2018;	É importante que o Estado estreite boas relações com a sociedade civil com vistas à produção mais efetiva de políticas públicas;
Participação de múltiplos atores em processos de políticas públicas;	Pires e Gomide, 2018;	Relações de interação qualificada entre atores do poder legislativo, governos subnacionais e atores do controle externo com as burocracias executoras;
		Critérios de transparência e legitimidade; apoio político a projetos; aprendizagem social; inovação em ações governamentais;
		Mobilização social e a junção de interesses conflitantes;

Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, a junção desses dois apanhados moldou cada pergunta para o roteiro de entrevistas elaborado, com suas justificações e embasamentos ressaltados a seguir:

Tabela 3*Roteiro de entrevista*

Perguntas	Categoria	Autores
1. Como a esfera municipal tem trabalhado em prol da agricultura familiar? Quais são as políticas implementadas?	De contexto	O'Toole, 1997a; Peters, 1998;
2. Falando especificamente do PRONAF: quais são os resultados observados para a agricultura familiar do município hoje?	-	-
3. Quais são os desafios ou barreiras enfrentadas em relação ao PRONAF no município? Por quê?	-	-
4. Por outro lado, quais são os elementos ou fatores que facilitam ou contribuem para o sucesso do PRONAF no município? Por quê?	Estrutural; Capacidades relacionais	Jennings, 1994;; Evans, 2011
5. Descreva a relação atual do poder executivo local com a sociedade civil (a saber: ong's; grupos comunitários; associações profissionais; sindicatos; entre outros);	De funcionamento;	O'Toole, 1997a Kickert et al., 1997; Pires e Gomide (2018)
6. Atualmente existe algum tipo de ferramenta/ação de prestação de contas para a sociedade sobre as atividades da política pública/programa?	Estrutural	Mitchell & Shortell, 2000; Bardach & Lesser, 1996;
7. Como e quais atores relevantes do poder legislativo são essenciais para a manutenção do programa?	Estrutural; Capacidades relacionais	Raab et al., 2013; Gestel, Voets e Verhoest, 2012;
8. Como se dá a atuação do Sistema S na política pública de agricultura familiar hoje? Ela existe e é relevante?	Estrutural; Capacidades relacionais	O'Tolle e Meier, 2004; Evans, 2011;
9. Existe participação social no planejamento das ações do programa? Se sim, como ela acontece?	Estrutural; Capacidades relacionais	Turrini et al., 2010; Gomide e Pereira, 2018
10. Quais são os principais ganhos para o governo municipal a partir da atuação em rede com outros atores de governo e da sociedade na implementação do PRONAF?	De contexto; Capacidades relacionais	Peters, 1998; Evans, 2011; Gomide e Pires (2014)
11. A interação com os atores da rede tem provocado ou aumentado o apoio político/aprendizado social sobre agricultura familiar?	De contexto; Capacidades relacionais	Mitchell e Shortell, 2000; Gomide e Pereira, 2018
12. Qual o maior problema enfrentado hoje sobre o relacionamento entre atores de	Estrutural	Raab et al., 2013; Ferlie e Pettigrew, 1996; Pires e Gomide (2018)

diferentes esferas e seus interesses?

Nota. Fonte: elaborado pela autora.

A seleção dos participantes da pesquisa se deu com base na atuação de cada um dentro do objeto estudo de caso, importância para o contexto da agricultura familiar e também dentro da esfera municipal do estado de Goiás. A partir da análise exploratória complementar e buscas em sítios oficiais, foram selecionados atores de diferentes organizações, níveis e interesses, a fim de proporcionar o maior número possível, e de forma diversificada, de impressões a respeito da atuação do Pronaf e da agricultura familiar em nível municipal de forma geral. Foram ao todo 17 entrevistas, sendo 14 delas aproveitadas para a pesquisa, realizadas entre os meses de março e maio de 2023 em formato online, a partir do auxílio do programa Microsoft Teams, com duração média de 41 minutos e 45 segundos. Todas as entrevistas foram transcritas a partir da plataforma acima citada e, também, de forma manual pela autora, gerando um importante conteúdo organizado a partir de árvores de categorias, anexadas aos Apêndices. Optou-se por ocultar os nomes de cada entrevistado, porém com a indicação de sua área de atuação em cada organização correspondente.

Tabela 4

Relação dos participantes da pesquisa

Entrevistas			
Entrevistado	Órgão/Instituição	Cargo/atuação	Duração da entrevista
1	Incra – GO	Superintendência regional	39m28s
2	Emater - GO - Sede Goiânia	Assistência técnica	38m47s
3	Emater - GO - Regional Anápolis	Assistência técnica	45m7s
4	Federação dos trabalhadores rurais na agricultura familiar do estado de Goiás - FETAEG	Tesouraria geral e secretaria de administração	22m3s
5	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento da Cidade de Goiás-GO	Secretário de agricultura	1h28m19s
6	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar	41m59s

7	Associação Nacional De Fortalecimento Da Agro biodiversidade	Agropecuária	44m57s
8	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa de Garantia de Preço para a Agricultura Familiar (PGPAF)	1h22m6s
9	Câmara Municipal Cidade de Goiás	Vereador	37m42s
10	Sindicato Rural de Anápolis	Vice-presidência	24m52s
11	Articulação Nacional da Agroecologia – ANA	Atuação com MST	21m54s
12	Embrapa	Transferência de Tecnologia para agricultura familiar na Embrapa Arroz e Feijão	39m15s
13	Universidade Federal de Goiás	Pesquisador	27m43s
14	Universidade Federal de Goiás	Docente	30m30s

Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

4. Descrição do objeto estudo de caso

4.1 Antecedentes e contexto da agricultura familiar no Brasil

A ascensão dos agricultores familiares como atores de relevância, e também da própria categoria da agricultura familiar, caracterizam-se como acontecimentos recentes da cena rural brasileira. O que vem se mostrando, em especial nos últimos vinte anos, é um minucioso e gradativo processo de construção da categoria junto da formação de uma identidade política por parte desses grupos (Picolotto, 2014). Foi no cenário de revalorização do meio rural, desenvolvimento de dinâmicas territoriais e constatação da importância das economias locais, que o conceito de agricultura familiar encontrou oportunidades de fortalecimento. Aliados a uma certa crise em modelos passados de desenvolvimento, com novas propostas de mudança e modernização, foi criado o espaço para experiências de sucesso e inserção social, a fim de que esse modelo de agricultura conseguisse expor todo o seu potencial (Schneider & Cassol, 2013).

Segundo Navarro (2010), sua inserção ao cenário político brasileiro aconteceria na primeira metade da década de 1990, onde, até aquele momento, a existência e atuação de pequenos estabelecimentos receberia várias outras denominações, como “agricultores de subsistência”, “pequenos agricultores”, ou até mesmo como era bem conhecido em meados dos anos 1970, “agricultores de baixa renda”. Inclusive no meio acadêmico, tal atividade econômica receberia a denominação de “pequena produção”. O surgimento da expressão “agricultura familiar” possui forte relação com a assinatura do Tratado de Assunção, fato que em 1991 deu origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), junto de constantes ações político-sindicais por parte de instituições como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) junto da Central Única dos Trabalhadores (CUT), culminando, inclusive, na criação da atual Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) (Navarro, 2010).

Para Ploeg (2014), a agricultura familiar é, em sua essência, um fenômeno que as sociedades ocidentais possuem uma certa dificuldade de compreensão. Variados motivos convergem para este fato, dentre os quais aquele onde ela se apresenta como um modelo que contesta a concepção burocrática clássica e a lógica industrial dominantes nas sociedades capitalistas, além de se apresentar como um marco multidimensional e complexo. Na realidade, essa prática é, de fato, muito mais rica do que as duas interpretações mais comuns usadas para classificá-la: a família como proprietária da terra, e o trabalho sendo desenvolvido por seus membros (Ploeg, 2014).

O termo “agricultura familiar” não é recente, todavia o observado é que seu uso mais constante nas últimas décadas, seja em meio político, social ou acadêmico, passou por alterações, influenciando na absorção de novos significados. A partir do momento em que a administração pública passa a adotar uma maior inserção do tema à esfera das políticas públicas, a exemplo da criação do Pronaf no ano de 1995, o conceito comumente utilizado frisava um aspecto “operacional” daquele público, que mesmo com formação heterogênea era caracterizado de um modo generalista, um pouco diferente do meio acadêmico, que propunha uma abordagem um pouco mais analítica do conceito e não tão operacional (Altafin, 2007).

E não somente o reconhecimento do termo, mas também sua valorização e relevância atual são acontecimentos recentes para o contexto de Brasil e América Latina. Muitos são os fatores que contribuíram e contribuem para isso, mas em especial três aspectos são importantes nessa trajetória: crescimento do movimento sindical no período pós ditadura militar; intensificação do debate, em especial cientistas sociais e entusiastas do tema, nos primeiros anos da década de 1990; mudança de olhar do Estado e direcionamento das políticas públicas no sentido de destacar o papel social da agricultura familiar, conferindo a ela maior visibilidade, fato esse diretamente ligado à criação do Pronaf na segunda metade dos anos 1990 (Schneider & Cassol, 2013).

Inclusive na própria literatura as contribuições para a formação de uma certa delimitação do conceito de agricultura familiar se baseiam em duas principais vertentes, a primeira que a considera uma nova categoria, introduzida como consequência de transformações da sociedade capitalista; e a segunda, que a coloca como um conceito em constante evolução, formado com contribuição de eventos passados e considerando a atualidade em que se insere (Altafin, 2007).

No Brasil, outras formas adotadas no aumento de sua relevância dizem respeito à maior importância política conferida à agricultura familiar com o passar do tempo, junto da mudança de abordagem em relação a seus atores e representantes, conferindo a eles um destaque de personagem político e engajado; a instituição de organizações de luta e representação para a causa, como a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e o fortalecimento de sindicatos e associações; a criação de legislações específicas do tema; e a alteração de conotações negativas que por muito tempo vigoraram na denominação de tal modelo de agricultura, o que lhe conferiam adjetivos equivocados, como “atrasada” e “ineficiente” (Picolloto, 2014).

Essa trajetória de altos e baixos consegue demonstrar como que, mesmo após décadas pouco favoráveis à agricultura familiar, ela conseguiu não só se manter, mas remodelar sua forma de trabalho e assim incrementar a produção familiar no meio rural, fortalecendo sua luta e até mesmo desenvolvendo novos meios de inserção social e econômica. Aqui é possível compreender um pouco mais da transformação social que afeta e é gerada no contexto em que ela acompanha. Suas unidades vêm se mostrando cada vez mais diversas e heterogêneas no decorrer do tempo, e essa análise de transformação aponta, inclusive, para uma interferência direta de mudança da realidade do meio rural como um todo (Guanziroli, Buainain & Di Sabbato, 2012).

Em meados dos anos 2000, um estudo em conjunto do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Incra, intitulado “Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto”, explicitou ao país uma contribuição diferente do que se pensava à época sobre a agricultura familiar, demonstrando que aquela “pequena agricultura”, vista como geradora de trabalhos informais, como um conjunto de unidades de subsistência, era na verdade uma produtora de peso, e merecia mais do que lhe era atribuído de importância. (Guanziroli, Buainain & Di Sabbato, 2012). Em termos numéricos, a agricultura familiar representa a maior parte da agricultura brasileira, conseguindo abarcar um total de 84% de todos os estabelecimentos agropecuários existentes no país, segundo o Censo Agropecuário do IBGE do ano de 2006, e também cerca de 38% de toda a produção, ainda de acordo com o mesmo Censo (Schneider & Cassol, 2013)

Segundo Carneiro e Maluf (2005), a visão com foco no desenvolvimento rural ajuda a mostrar o caráter multifuncional da agricultura familiar, uma vez que destaca a importância atribuída em seu papel de manutenção do meio rural por meio da produção voltada para o autoconsumo, permitindo uma melhoria social a famílias com demanda de produção limitada e renda inferior ao comparado com diferentes níveis do mercado, sendo, inclusive, a dependência excessiva do mercado um dos motivos de afastamento de funções essenciais da categoria em sua relação e proximidade com a sociedade como a preservação ambiental, valorização de aspectos culturais e sociais de seu território, segurança alimentar de seus atores, geração de empregos na zona rural, dentre outros. A proposta de agricultura multifuncional emerge nesse contexto, dando mais sentido à atividade agrícola da agricultura familiar e demonstrando que sua produção não se volta apenas para a produção voltada ao mercado, como também à oferta de bens materiais e não materiais e serviços para a sociedade (Carneiro & Maluf, 2005).

Seu marco de reconhecimento legal oficial se deu em 2006, com a Lei Federal n.º 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabeleceu diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Brasil, 2006), sendo que nos dez anos anteriores à existência do Pronaf foi o primeiro passo para sua promulgação, onde a segmentação de uma linha de crédito específica para uma categoria se configura essencial para seu desenvolvimento social. Desde então foi possível cada vez mais uma associação e abrangência com demais políticas públicas que englobem o tema, ressaltando com mais ênfase seu papel histórico e posicionamento legal e social da categoria que produz a maioria dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Trazendo mais em específico desde a existência do Pronaf, a deliberação de um tema como as linhas de crédito traz possibilidades de apoio para sua atividade produtiva, uma vez que a existência de recursos é essencial na viabilização de gastos com mão de obra, insumos e também demais investimentos (Pasqualotto, Kaufmann & Wizniewsky, 2019).

4.1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) pode ser considerado como um dos acontecimentos mais marcantes nas políticas públicas do meio rural brasileiro dos últimos anos: criado em 1995 o programa marca o reconhecimento estatal à agricultura familiar (Grisa, Wesz Junior & Buchweitz, 2014). Esse acontecimento em muito se deve à nova abordagem dada ao segmento da agricultura familiar desde o início dos anos 1990 onde, até então, não contava com políticas públicas de abrangência nacional que atendessem as suas especificidades, vista ainda de forma imprecisa na esfera da burocracia estatal (Schneider, Cazella & Mattei, 2021).

A agricultura familiar junto da pequena propriedade, sua base fundiária, conseguiu sobreviver ao longo do tempo em um cenário de desenvolvimento da agricultura brasileira onde se observava o favorecimento da grande produção e propriedade – é partindo desse sentido que começa a emergir a proposta de um programa que fortaleça a agricultura familiar e tenha um foco especial nos trabalhadores, onde a parceria de agricultores familiares e suas organizações representaria um significativo avanço em relação às políticas sociais vistas até então (Carneiro, 1997).

Políticas como a da agricultura familiar e reforma agrária não partem dos interesses daqueles que estão “em cima”, mas sim geralmente trazem consigo uma série

de conquistas sociais acumuladas e são pautadas progressivamente, sendo que hoje é reconhecido o fato que as políticas públicas são resultado de massivas construções e conflitos sociais (Delgado & Bergamasco, 2017).

Para que o Pronaf se estabelecesse, uma série de pequenos passos foi necessária, como a criação de outros programas e órgãos, retrocessos e avanços, desde meados dos anos 1960 até o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, onde se estabeleceriam (Delgado & Bergamasco, 2017). De acordo com Bianchini (2015), a política de crédito rural foi o principal recurso de incentivo à modernização conservadora a partir de meados da década de 1960. No período da Ditadura Militar (de 1964 até 1985) algumas leis do poder executivo da época deram base ao processo de modernização da agricultura no Brasil, entre elas podemos citar algumas de destaque abaixo:

Tabela 5

Legislações base para a formação da área rural

Legislação	Descrição
Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964)	Direitos e obrigações dos proprietários de imóveis em zona rural para promoção da política agrícola e reforma agrária;
Sistema Nacional de Crédito Rural (Lei nº 4.829 de 5/11/1965)	Financiamento da modernização da agricultura; consolidação dos complexos industriais e sistema cooperativo;
Lei nº 5.851 de 7 de dezembro de 1972)	Criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
Lei nº 6.126 de 6 de novembro de 1974	Criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater)

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de Bianchini (2015)

Ainda nos anos 1970 foram criadas nos estados as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (OEPAS) e as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers). No cooperativismo houve uma forte reorganização com intervenção estatal com base na Lei n.º 5.764 de 16 de dezembro de 1971 que versou sobre a Política Nacional de Cooperativismo firmando sua representação na Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) (Brasil, 1971; Bianchini, 2015).

Não somente em termos práticos, mas inclusive no campo teórico houve uma alteração na mentalidade e compreensão acerca da agricultura familiar e suas

possibilidades dentro da dinâmica capitalista. No entendimento de Pretto e Horn (2020), ao final dos anos 1980 ainda predominava na literatura brasileira o entendimento marxista da agricultura com referência à Lênin e Kautsky sobre as condições de permanência e até mesmo sobrevivência das pequenas propriedades e seus trabalhadores em face do progresso da agricultura de larga escala. Partindo desse entendimento, a principal conclusão, naquele momento, era uma tendência trágica para aqueles que dependiam da produção de pequenas propriedades de terra, que ao longo do tempo seriam “engolidos” pelos latifúndios e seus recursos em larga escala (Pretto & Horn, 2020).

O início da década de 1990 foi de extrema importância para a agricultura brasileira, sendo marcado, dentre outros acontecimentos, pela abertura comercial e concorrência de mercado devido à nova conjuntura econômica possibilitada pelo Mercosul e pelos movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, com reivindicações que se iniciaram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 em prol de melhores condições para o trabalhador do campo. Nesse mesmo período, estudos realizados pelo INCRA definiram uma maior precisão conceitual com foco na agricultura familiar, estabelecendo diretrizes que auxiliariam na formulação de políticas públicas adequadas a diferentes tipos e casos de agricultores familiares, estudos esses que serviram de base para a instituição do Pronaf (Schneider, Cazella & Mattei, 2021).

No ano de 1994 agricultores familiares se organizaram em movimentos como o “Grito da Terra Brasil”, resultando na criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) e na sequência, em meados de 1995, o Pronaf. A Resolução 2101 de Agosto de 1994 estabeleceu normas de crédito rural e custeio do Provape, como também os primeiros critérios para caracterizar o pequeno produtor rural, entre eles a condição de não possuir empregados permanentes e 80% da renda bruta advinda da agricultura local (Bianchini, 2015).

É de extrema importância destacar nesta fase de implantação do Pronaf o papel do movimento sindical, que por consequência de suas lutas e organizações nas últimas décadas se constituiu como um ator decisivo nesse processo, além de propiciar o entendimento de uma outra bandeira por parte dos trabalhadores rurais que seria o acesso a uma gama de serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional (Mattei, 2021).

Em sua trajetória durante os últimos anos, é uma premissa o fato de que novas versões do Pronaf conseguiram por ampliar seu público e incorporar muitos outros agricultores familiares à causa, isso em paralelo à criação de instrumentos de apoio e à valorização de outros fatores ligados a sua viabilidade econômica e significativo de sua

produção no mercado. Assim, vários outros papéis desempenhados por esses agricultores conseguiram se sobressair e trazer não só reconhecimento, mas também o sentimento de pertencimento e intensificação de suas produções, como os programas de segurança alimentar, utilização de alimentos diversificados, e o constante uso de uma gama de conhecimentos e práticas tradicionais (Carneiro & Maluf, 2005).

O Pronaf tem sido reformulado pensando em se adequar à variedade de públicos e diversidade de expressões dentro do grande grupo de agricultores familiares. Para forma de cadastro e regulamentação, faz-se uso do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a antiga Declaração de Aptidão do Programa Nacional de Agricultura Familiar (DAP), permitindo ao governo ter em mãos um rico banco de dados com informações sobre os agricultores e suas atividades agrícolas (Pasqualotto, Kaufmann & Wizniewsky, 2019).

Ademais, já além do Pronaf, os programas de apoio à agroindustrialização e comercialização também configuraram boas garantias de condições de vida aos agricultores, junto de políticas que fomentam o melhor ingresso econômico à agricultura familiar e seu fortalecimento, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo que esse último garante um percentual de 30% de compras mínimas da produção, motivando, também, o formato sustentável de produção agrícola (Pasqualotto, Kaufmann & Wizniewsky, 2019).

O acesso ao Pronaf começa dentro do ambiente familiar e na discussão sobre a necessidade ou não de um incentivo de crédito. Após essa confirmação, a família que optar pelo programa deve buscar um sindicato rural ou alguma empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), como exemplo da Emater, para realização do CAF e seguinte direcionamento do agricultor para as linhas de crédito específicas as quais ele possui direito, o que irá depender do tipo de custeio que se deseja, atividade realizada, necessidade de maquinário e serviços, necessitando que o agricultor responsável esteja com seus documentos regularizados e também livre de dívidas (Pasqualotto, Kaufmann & Wizniewsky, 2019).

As condições de acesso ao crédito, taxas de juros, formas de pagamento e demais instruções vão depender de qual subcategoria melhor se encaixa ao perfil da família correspondente, sendo que elas serão descritas logo abaixo conforme informações constantes em [sítio oficial do BNDES](https://www.bndes.gov.br/) no ano de 2023:

Tabela 6

Subprogramas do Pronaf

Subprogramas do Pronaf

Pronaf Custeio: financiamento de itens de custeio relacionados à atividade agrícola ou pecuária.

Pronaf Agroindústria: financiamento em cooperativas para investimento em beneficiamento, armazenagem, processamento e comercialização agrícola, extrativista, artesanal e de produtos florestais; apoio à exploração do turismo rural.

Pronaf Mulher: financiamento à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf; independe do estado civil.

Pronaf ABC+ Agroecologia: investimento em sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.

Pronaf ABC+ Bioeconomia: para investimento na utilização de tecnologias de energia renovável, tecnologias ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, silvicultura e adoção de práticas conservacionistas e de correção da acidez e fertilidade do solo.

Pronaf Mais Alimentos: investimento na estrutura de produção e serviços, visando ao aumento de produtividade e elevação da renda da família.

Pronaf Jovem: para investimento nas atividades de produção, desde que beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos, dentre outros requisitos.

Pronaf Microcrédito (Grupo "B"): financiamento a agricultores e produtores rurais familiares, pessoas físicas, que tenham obtido renda bruta familiar de até R\$ 23 mil, nos 12 meses de produção normal que antecederam a solicitação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Pronaf Cotas-Partes: financiamento para integralização de cotas-partes por beneficiários do Pronaf associados a cooperativas de produção rural; e aplicação pela cooperativa em capital de giro, custeio, investimento ou saneamento financeiro.

Fonte: Elaborado pela autora com base em BNDES, 2023.

4.2 Principais resultados do mapeamento da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar

A fim de cumprir um dos objetivos específicos estipulados no início deste trabalho, foi realizada uma síntese dos resultados de Goulart (2019) a respeito da rede da Política Nacional de Agricultura Familiar, no objetivo de melhor compreender o modelo de efetividade de redes gerado e suas características estruturais, de funcionamento e de contexto, como também utilizá-lo para explicar parte dos resultados encontrados com

base em um modelo de redes. A partir desta síntese, concluiu-se por dar foco ao Pronaf através de sua caracterização como um dos trinta programas mapeados na rede e o de maior importância dela, assim como o entendimento inicial de como a agricultura familiar conversa com seus membros e atores em um contexto de redes de políticas públicas, independente da esfera de governo estipulada. A referida síntese será apresentada de forma resumida na Tabela 7 a seguir:

Tabela 7

Síntese das categorias de estrutura, funcionamento e contexto

Categoria Estrutural	
Mecanismo de accountability	Existência de relatórios de gestão anual dos órgãos; sítios oficiais SEAD, CONAB, Incra, ICMbio, Emater-GO; Painel de Políticas da SEAD, o Sistema de Monitoramento de Oportunidades de Compras Públicas da Agricultura Familiar; Sistema de Informações Gerenciais da Produção Orgânica do MAPA; levantamentos disponibilidade pela CONAB
Ferramentas de integração	Acordos de Cooperação Técnica (ACTs); Termos de Execução Descentralizada (TEDs) entre CONAB, MDS e SEAD p/ a execução do PAA; convênios e contratos; TED entre Incra e universidades; convênios entre estados e municípios pela SEAD; convênio de Monitoramento da Rede de Emissão de DAP; convenio do Incra p/ a regularização fundiária e desenvolvimento de assentamentos e contrato financiamento internacional (MAPA com BID; SEAD com FIDA); contrato de gestão entre SEAD e Anater.
Composição da rede e número de participantes	A rede é formada por 65 membros do governo e 11 da sociedade civil/setor privado; e de stakeholders externos 28 do governo e 67 da sociedade civil, somando ao todo 171 participantes considerados organizações relevantes para a rede.
Tempo de criação da rede	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, como marco inicial. Importante ter uma delimitação já que é levado tempo até que a rede tome “forma” e construa seus processos e resultados.
Estabilidade interna da rede	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) como ator significativo para a rede pela sua capacidade de mobilização de demais membros. Assim, a estabilidade na sua composição e indicações de representantes em suas reuniões são fatores cruciais para a estabilidade da rede em sentido geral.

Densidade ou nível de integração das relações	Existência de um grupo central de atores que atua em forte parceria e de forma concomitante em mais programas (tornando aqui a rede de programas mais densa), e um outro grupo que possui atuação mais específica e dispersa (aqui as redes com a participação dos diversos atores se torna menos densa. Quanto aos 30 programas identificados, todos obtiveram algum grau de interação, sendo que deles 20 apresentaram o grau máximo de relações na rede
Modo de governança	Análise de 3 organizações como papel de organização líder: Casa Civil, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e SEAD. Conclusão de que nenhuma das três possui tal designação e que a rede é predominantemente de governança compartilhada. A atuação da Casa Civil com temas voltados para a agricultura familiar vai depender da prioridade que se dá no momento ou não.
Categoria de Funcionamento	
Processos de tomada de decisão	Além da participação de vários órgãos na tomada de decisão, vale analisar também a participação da sociedade civil, pois é de grande importância que as análises de redes compreendam sobre a atuação do Estado com as demandas da sociedade e como elas resultam em programas e ações públicos. A efetividade da participação dos atores da rede é variável, tanto na relação Estado-sociedade civil, quanto na relação entre os órgãos de governo.
Gerenciamento de conflitos	O principal conflito que se faz presente em todas as políticas públicas do meio rural é o conflito fundiário. De acordo com a classificação de alguns stakeholders com base na literatura, o MST se apresenta com um stakeholder forte por conseguir mobilizar grandes massas de pessoas. A relação dos gestores públicos com os parceiros sociais a nível nacional possui grande confiança, mas no nível local acaba sendo frequente a irregularidade no exercício das atribuições dos sindicatos.
Nível de consenso sobre objetivos e prioridades	Os objetivos declarados como prioritários pela rede são muitos, os mais comumente defendidos são: crédito rural do Pronaf; ATER; regularização fundiária; promoção do cooperativismo e associativismo; agroecologia. Existe o embate agricultura familiar X agronegócio - Agronegócio não é sinônimo de latifúndio, pois ele se refere a uma integração da agricultura com a indústria e todo um processo de produção de bens agropecuários; já a agricultura familiar possui elementos constitutivos: família, trabalho e terra.

Ações de gestão da rede	<p>As atividades de gestão ocorrem no âmbito federal e local. No federal os principais exemplos identificados foram: articulação voltada para a elaboração anual do Plano Safra; gestão coordenada das políticas de ATER; gestão coordenada das políticas de irrigação e de acesso à água; atividades rotineiras de contatos pessoais em diversas áreas e a participação em grupos interorganizacionais (conselhos, câmaras interministeriais etc.). No âmbito federal os desafios apontados para essa gestão da rede dizem respeito à capacidade limitada do antigo MDA em conseguir cooperação de órgãos e ministérios; inexistência de uma definição das grandes prioridades da rede e que tivesse o comprometimento dos demais membros; dificuldade de se fazer com que os planos que são desenvolvidos pela rede reflitam no PPA e devidos orçamentos anuais para que sejam transformadas em ações governamentais na prática.</p>
Gestão da comunicação na rede	<p>Alguns cruzamentos de bases de dados usadas na rede da PNAF: cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) com o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN); integração entre o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR/Incra) com o Cadastro Fiscal (CAFIR); CadÚnico com a Relação de Beneficiários do Programa de Reforma Agrária; DAPWeb com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOB). Disponibilização de informações ao público-alvo da rede através de sistemas nos portais dos órgãos governamentais na internet; publicação e distribuição de cartilhas orientadoras, também disponibilizadas em sítios oficiais dos órgãos; uso de mídias sociais para divulgar programas, apresentar resultados e tirar dúvidas. A comunicação entre diversos órgãos públicos acaba acontecendo conforme demandas rotineiras, e muitas vezes acontecem por meio de comunicações eventuais, como reuniões presenciais ou por telefone, uso de e-mail e WhatsApp.</p>
Categoria de Contexto	
Sistema federalista	<p>O federalismo acabou sendo agregado às análises da pesquisa por conta de sua importância no tema da gestão da política de agricultura familiar. Em relação à política de agricultura familiar, o alcance dos serviços públicos federais varia muito de uma região para outra, e também o nível de institucionalização dos arranjos voltados às políticas públicas nos governos dos estados. É reconhecida a necessidade de maior aproximação do Governo Federal com os governos estaduais; são existentes dificuldades de gestão, comunicação e entendimento de demandas</p>

Estabilidade do Sistema	<p>Considerou-se os aspectos políticos, macroeconômicos, relativos ao contexto da atividade agrícola e da agricultura familiar. O processo de impeachment da ex-presidente Dilma trouxe instabilidade aos programas voltados à agricultura familiar, principalmente por conta da perda do status ministerial do MDA, que se tornou secretaria especial da Casa Civil (SEAD). Sobre a estabilidade interna da rede, o MDA acabou por nunca se firmar como um ministério chave de fato. A crise fiscal instalada desde 2015 culminou em cortes orçamentários importantes para as políticas governamentais, e a agricultura familiar em especial sofreu nesse processo. Outros aspectos como problemas com questões ambientais, acesso a tecnologias de produção e gestão e a pobreza no meio rural contribuíram juntamente.</p>
Presidencialismo de coalizão	<p>O modo como se forma o presidencialismo de coalizão exerce impacto importante na execução de políticas públicas que necessitam de ações coordenadas de atores diversos. Buscou-se analisar a forma com que o presidencialismo de coalizão influencia na capacidade da rede da PNAF em se mobilizar e atingir seus objetivos. Por fim, foi compreendido um sucesso limitado na tentativa de identificar a influência do presidencialismo de coalizão na execução de ações destinadas à agricultura familiar, pelo menos com os dados que dispunha a pesquisa no momento realizado. Foi possível identificar, por exemplo, que no caso de alguns Ministros há uma tendência maior para um nível de gastos mais elevado na unidade federativa na qual eles possuem base política, mas como foram 4 dos 32 ministros analisados também é possível entender que esse resultado decorre mais de decisões de caráter individual do que por uma motivação vinda do presidencialismo de coalizão;</p>
Munificência de recursos	<p>Foi apontado para uma forte restrição de recursos por que passa a rede. Outra preocupação manifestada foi em relação à carência de pessoal tanto para a gestão como para a execução de alguns programas fundamentais à agricultura familiar. No período 2010-2018 ocorreu uma redução de 19% em termos de recursos orçamentários alocados pelos estados, e diminuição de 26% no quadro de extensionistas, levando a uma queda de 15% no número de municípios atendidos pelo serviço. A restrição de pessoal observada na SEAD e no Incra se agravou ainda mais com a extinção do MDA.</p>

Importância para a sociedade A limitação dessa abordagem diz respeito ao fato de que a relevância econômica e social da agricultura familiar acaba por não impactar diretamente na percepção dos atores da sociedade quanto a sua importância. De acordo com o Censo de 2006, a categoria familiar representava 84,4% dos estabelecimentos rurais brasileiros, e uma análise mais recente mostrava que a quantidade de estabelecimentos permaneceu relativamente estável. De acordo com um dado de 2017, a agricultura familiar emprega por volta de 40% da população economicamente ativa do país. Outro dado de 2006 mostrou que a agricultura familiar é responsável por cerca de 70% da produção alimentícia do país. A agricultura familiar não é tratada de forma essencial em todos os tipos de cultura, mas está presente em várias e por isso deve ser valorizada. Um outro aspecto é sua importância no fortalecimento de alimentos em geral no país, em especial a produção de alimentos saudáveis, com base em processos produtivos mais sustentáveis. Ainda assim, sua importância vai muito além da produção de alimentos, hoje sua atuação é plural;

Nota. Fonte: Elaborado pela autora com base em Goulart (2019).

5. Análise dos resultados

Após a explicação do método utilizado para guiar esta pesquisa, e caracterização de seu objeto estudo de caso, neste capítulo serão apresentados os principais resultados encontrados a partir das entrevistas com os atores selecionados, considerando melhores práticas que poderão ser absorvidas pela esfera municipal no desenvolvimento de suas capacidades relacionais em um contexto de redes. Em um primeiro momento serão explicados os resultados dentro do modelo de efetividade de redes, considerando suas categorias de funcionamento, estrutura e contexto, com posterior análise sobre as capacidades estatais político-relacionais.

5.1 Percepções sobre Funcionamento

Seguindo o modelo de efetividade de redes de políticas públicas, a primeira categoria, de funcionamento, aborda cinco características em sua análise: processos de tomada de decisão; mecanismos de gerenciamento de conflitos; nível de consenso sobre objetivos e prioridades; ações de gestão da rede; gesto da comunicação. Todos os cinco pontos foram considerados na classificação das respostas dos entrevistados e indicados a esta categoria por meio de uma abordagem geral de suas definições, assim como quando da descrição de alguma característica de forma mais específica.

Os processos de tomada de decisão não envolvem apenas a participação de órgãos do governo, mas juntamente a de demais organizações que façam congruência com o processo analisado, a exemplo da participação da sociedade civil. Para Provan e Kenis (2007), o nível geral dessa participação possibilita o balanço na escolha entre legitimidade e eficiência. Segundo o entrevistado 1, a participação existe e é realizada com as organizações sociais trazendo suas lideranças, tanto em nível estadual como municipal, elaborando suas pautas e pensando na política considerando suas diversidades.

De todas as perguntas realizadas aos atores selecionados por meio do roteiro de entrevistas, a pergunta 9, sobre participação social dos membros da rede no planejamento das ações do Pronaf e da política nacional da agricultura familiar, foi a que mais contou com explicações dos entrevistados sobre sua necessidade de aplicação. A maior parte das respostas trouxe argumentos a favor da participação e como as prioridades de um governo para outro impactam em sua efetividade, enfatizando a falta de prioridade dada nos últimos quatro anos. Outras apontaram no sentido de abordar o fato de a etapa de formulação de políticas contar com maior número de envolvidos, e até mesmo

stakeholders que realmente impactem esse processo, concentrados em níveis mais altos de decisão, seja no governo federal e municipal, seja em altas gestões das instituições participantes.

Assim como postulado por França (2010, pág.5), “O crescimento da participação política, para além de sua importância para a nova agenda do desenvolvimento rural, é uma das dimensões da própria trajetória democratizante do Brasil”. Por ser o agricultor familiar um ator negligenciado socialmente durante um considerável período, é esperado e necessário que seu impacto seja cada vez mais visível, e, também, valorizado, para o melhor aprimoramento de políticas adaptadas ao meio rural e suas demandas.

Pode ser inclusive que, mesmo sem contar com uma efetiva participação da sociedade, as organizações e entidades próprias da agricultura familiar sejam capazes de traduzir aos formuladores as dores e carências do setor, já que de acordo com o entrevistado 7 “Na verdade, eu acho nem as pessoas. Eu acho que eles fazem mais consulta é para entidades na verdade, né?”, reforçando um caráter mais institucional de participação.

Nas palavras do entrevistado 8, alguns conselhos participativos da agricultura familiar chegaram a existir em governos passados, mas foram descontinuados na última gestão que compreendeu o período de 2019 a 2022. Até o momento em que se realizou a entrevista, existia a grande expectativa e já era perceptível a retomada de iniciativas que priorizassem o meio rural, mesmo que nos últimos anos essa participação tenha sido praticamente invisível, de acordo com o entrevistado. De fato, para Grisa et al. (2022) a trajetória de fragilização das políticas públicas relacionadas à agricultura familiar no Brasil ganha força a partir do Governo Temer (2016-2018), assumindo um novo panorama no ano de 2019 e o início do Governo Bolsonaro.

A fala do entrevistado 6 vem corroborar com a percepção acima e a influência notável que diferenças de ideologias e de prioridades por parte do governo atuante conseguem impor às políticas públicas. Para ele, o novo governo federal, com início no ano de 2023, tem como um de seus desafios o incentivo à participação, e nos planejamentos das ações micro e macro no estado de Goiás, considerando a política nacional da agricultura familiar, e, também, de dentro do Pronaf, precisarão da consulta e atuação da sociedade civil. Complementando:

“Mas eu acho que isso muda muito de um governo pro outro, assim, tem governo que está disposto a escutar e construir coletivamente, né? Fazer o controle social. Tem outros que não são assim, então eu acho que tem sua importância, acredito que deve acontecer, mas isso acontece muito numa decisão política mesmo, de fazer essa escuta ou não. Então acho que é isso. Ela acontece dependendo de quem vai construir essas políticas públicas.”
(entrevistado 6)

Partindo para a característica nível de consenso sobre os objetivos e prioridades, são diversos os objetivos estipulados pela política de agricultura familiar e nas políticas de crédito, como o Pronaf. Dentre os principais, a assistência técnica possui notório destaque. Na visão do entrevistado 3, promover a assistência técnica tem sido o principal trabalho dos governos municipais no que diz respeito a políticas implementadas e/ou incentivadas do setor, já que se não for através de uma ação pública ela não possui capilaridade e, conseqüentemente, chega com mais dificuldade para quem precisa.

Ao mesmo tempo, para os entrevistados 1, 4, 9 e 11, sem tirar a importância da assistência técnica, por outro lado, reforçando sua atuação, existe a pauta da sua ineficiência, citando a fraca disseminação de informações gerais e benefícios ao público alvo; e a dificuldade de acesso ao crédito do Pronaf, uma vez da alta expectativa em torno da Ater de que ela seja o principal elo entre o agricultor e o crédito disponibilizado pelo programa, onde a devida instrução e acompanhamento da solicitação permite maiores chances de aceite.

Nesse sentido, Oliveira, Araújo e Queiroz (2017) apontam que desde meados dos anos 1980, o que remota a um período anterior à criação do Pronaf, a atuação dos serviços existentes de assistência e extensão rural já possuía um enfoque na liberação de linhas de crédito, com objetivo de elaboração do projeto de crédito rural e levantamento das fontes de renda do agricultor familiar e estado de sua propriedade. Liberado o recurso, aconteciam supervisões de acompanhando da execução dos projetos, com elaboração de relatórios detalhados enviados à antiga ACAR, atual Emater, e ao banco financiador. Esse era um ponto controverso na época, pois acreditava-se que a assistência técnica era mais benéfica às instituições bancárias do que ao agricultor (Oliveira, Araújo e Queiroz, 2017).

Assim, o relacionamento com o profissional da empresa que presta a assistência técnica, seja a Emater ou outra similar, por ser a pessoa que está ali na “linha de frente”,

em contato com o agricultor, presenciando suas dificuldades e auxiliando em dúvidas na sua propriedade, torna-se um dos principais fatores de contribuição do sucesso do Pronaf em nível municipal, de acordo com as palavras do entrevistado 2, pois essa pessoa é instruída a fazer o direcionamento para a instituição financeira que atende aquele recurso; onde, também, a boa relação com o poder público municipal em geral contribui diretamente para esse êxito.

De acordo com os entrevistados 12 e 14, hoje, o que chega até os municípios de assistência técnica provem de políticas pensadas em nível estadual, configurando boa parte do trabalho de priorização do que o poder público pensa e implementa da política de agricultura familiar no estado de Goiás e o que consegue chegar e ser trabalhado dentro da esfera municipal, mesmo com suas dificuldades, nas palavras do entrevistado 12 “junto de outras políticas da área, né, e muito, para mim, muito importante, a questão da assistência técnica, extensão rural. Com algumas deficiências, mas sempre fazendo esse investimento”.

Ainda dentro do que os municípios conseguem alinhar entre objetivos e prioridades, os entrevistados 6 e 8 citaram as políticas de comercialização, aliadas a parte finalística do que se é produzido pela categoria familiar, e as formas de cadastro e acesso ao programa, visto que nos últimos anos houve uma mudança no cadastro da agricultura familiar permitindo que as prefeituras pudessem fazer essa emissão, com o objetivo de estreitar o laço entre o agricultor o que lhe é oferecido dentro da política, principalmente quando da solicitação de recursos do Pronaf.

Tratando da característica de mecanismos de gerenciamento de conflitos, muito do que se tem de questões ligadas ao campo dizem respeito ao conflito fundiário e negociação de dívidas dos agricultores (Goulart, 2019). Derivados ou não desses dois pontos, torna-se importante o conhecimento de demais conflitos que perpetuem a rede da política nacional da agricultura familiar assim como a gestão e manutenção do Pronaf em nível local. É bastante necessário que para uma boa gestão das atividades dentro da rede e gerenciamento desses conflitos seus membros tenham orientação ao seu propósito e tratem da resolução de problemas, melhorando o elo entre seus atores (Kickert et al., 1997) e, pelo que se espera, a efetivação de seus resultados.

Dentre esses conflitos em nível municipal, para o entrevistado 2 o medo por parte por agricultor consegue ser uma das principais barreiras que impede o Pronaf de alcançar

melhores resultados; assim como para os entrevistados 1 e 7 existe um não atingimento dos objetivos propostos tanto pela política a nível geral, como pelo programa, o que também acaba por ser intensificado pelo certo distanciamento entre atores e instituições e as diferenças de abordagem e objetivos de cada um.

De fato, é notório que cada organização, independente do seu pertencimento ou não ao poder público, persegue metas e objetivos diferentes relacionados a sua atuação, nível de abrangência, público-alvo e inserção social. No contexto da rede da polícia nacional de agricultura familiar e atuação do Pronaf, o relacionamento entre elas, por mais que inseridas no propósito da agricultura familiar, seja no nível federal, estadual ou municipal, é envolto de questões ideológicas, disputas de ego e competição, até mesmo político-partidárias. De acordo com o entrevistado 2, essas várias “ramificações”, que incluem também a iniciativa privada, por vezes não se veem como companheiras umas das outras, e sim como uma competição, inclusive entre seus profissionais. Até mesmo, como colocado pelo entrevistado 8, a dificuldade em se fazer a gestão de todas essas expectativas.

Nas palavras do entrevistado 10:

“O que complica um pouco a situação é porque são inúmeras cadeias e cada cadeia tem diferentes necessidades e períodos. Então para você unir tudo isso em uma bacia só todas essas demandas e todas essas peculiaridades de toda a cadeia pecuária agrícola e hortifruti, tudo isso daí não é fácil. É onde as demandas se chocam, né? Então o grande desafio é você conseguir unificar esse pessoal que é muito difícil.”

No mesmo sentido, o entrevistado 12 aponta:

“Eu acho que assim, é uma questão de quais os interesses pra serem atingidos, diria assim, os interesses que você tem.. os interesses sociais, né? As vezes os interesses das organizações não são os mesmos dos executivos das gestões, no caso municipais, por exemplo, né? Então, assim, às vezes o gestor municipal ele é comprometido de fato com alguns interesses que não são da maioria da sociedade, e no caso do rural, o rural é uma parcela menor da população, né? E quando a gente fala em agricultura familiar, em quantitativo, ela é um menor e eles são os mais pobres. Então, assim, as vezes o gestor municipal, ele dá mais atenção para os problemas da cidade, por exemplo, porque é uma grande parte da população, eleitorado maior, e ao mesmo tempo ele tem uma relação maior com os grandes agricultores, os grandes

proprietários de terra por causa do financiamento. Então os agricultores familiares eles ficam pegando a sobra, e aí as organizações, cooperativas, associação, sindicato, elas defendem esses interesses desse grupo, né? Então isso entra em choque.”

Seguindo para a característica ações de gestão da rede, sua aplicação deriva de conceitos que falam sobre o bom funcionamento da rede, interação entre organizações, *networking*, nível de compromisso com objetivos ((O’Toole, 1997; Turrini et al., 2010), o que dentro da rede da agricultura familiar e do Pronaf acabou por refletir, além das ideias acima, ações de capacitação e treinamento a nível local realizadas independentemente do nível de governo, e o relacionamento entre governo e sociedade civil (Goulart, 2019).

A noção de sociedade civil remete a um determinado ambiente onde indivíduos possam se organizar livremente e compartilhar interesses em comum, resultando na formação de organizações como cooperativas e associações profissionais (Deakin, 2001; Bronstein et al., 2017).

Nesse sentido, a criação de laços do poder executivo local com demais entes ganhou força entre os entrevistados, reforçando que nenhum governo consegue colocar em prática todos os seus objetivos de maneira isolada, assim necessitando da atuação em rede, “então, eu entendo que se tiver uma integração, se o prefeito conversar mais com os outros entes, e se os entes conversarem mais com o prefeito, eu tenho certeza que o ganho para o município é muito grande” como apontado pelo entrevistado 1. Ainda de acordo com o entrevistado, não cabe à sociedade civil a criação de políticas públicas, mas ela contribui em muito para esse propósito com seu trabalho no dia a dia, nesse modo, é necessário que o poder público fortaleça essa relação para que as políticas possam ser mais efetivas.

Para o entrevistado 2, a interação governo municipal e sociedade civil ainda é pouco realizada, muito devido à força do município em articular com essas organizações que não se desenvolveu fortemente ao longo do tempo e acabou por não traduzir as necessidades encontradas em nível local. Situação diferente ocorre caso exista, em determinado município, uma associação que tenha grande movimento internamente, fazendo com que o local se torne quase que parte dela, o que conseguiria ser traduzido

em uma forte interação, porém, não é o que se encontra, em regra, na prática (entrevistado 2).

Para o entrevistado 4, se existisse de fato essa interação entre os órgãos municipais, instituições, Banco do Brasil, Emater e sindicatos, por exemplo, com certeza ajudaria na aplicação dos recursos e no alcance do Pronaf.

Em conformidade, o entrevistado 12 expõe:

“e no caso do Pronaf específico também para que o recurso venha e venha na quantidade que os agricultores daquele município precisam [...] Então assim, por isso que uma atuação em rede, atuação junto com as organizações sociais isso fortalece tem um ganho maior do que perda, né? eles vão ficar mais forte pra aquilo que eles necessitam, então a chance de chegar para todos é maior. Então no caso do Pronaf também. Eles lutando junto, né, vai sensibilizar os setores do governo para liberar mais recursos, com isso vai chegar para todos.”

Dentre as respostas, nenhum fator negativo de trabalho em rede dos governos locais com atores relevantes e a sociedade foi explicitamente exposto. Sabe-se que os governos locais se caracterizam por sua maior proximidade com os cidadãos, conseguindo interpretar e dar andamento mais rapidamente com suas demandas, sendo, também, influenciados por traços existentes com seu povo, provocando um maior senso de comunidade e pertencimento (Grin & Abrucio, 2019). Ponto esse que necessita de maior compreensão e disseminação, já que muitas das vezes as políticas, elaboradas em níveis mais altos de governo, não conseguem impactar a realidade reconhecida na esfera municipal e traduzir em ações práticas os seus problemas (entrevistado 3).

Isso posto, o Sistema S adquire importante destaque para a categoria da agricultura familiar nos municípios de Goiás. De forma unânime, o Senar foi a instituição mais citada no que diz respeito à atuação do setor. De forma complementar, tem-se o Sebrae. As ações do Sistema S, com o trabalho assumido em maior parte pelo Senar, é o de capacitação de forma geral, como palestras, workshops e cursos; mas também o Senar desenvolve assistência técnica, e aqui irá depender de como é recebida essa assistência em cada município, e como acontece, em nível local, a atuação da Emater.

Para os entrevistados 1 e 9, o Senar pode fazer mais e melhor pelos municípios, pois hoje, além da capacitação, a assistência técnica por ele oferecida é dada por cadeia, atuando quase que de forma isolada, não atendendo a todos como deveria. Na percepção do entrevistado 14, o trabalho de assistência técnica passou a acontecer por ineficiência dos governos em provê-la a partir de instituições direcionadas para esse fim. Já para os entrevistados 3 e 13, mesmo na oferta de capacitação, que é seu “carro chefe”, o conhecimento disseminado pelo Senar e Sebrae possui um caráter empreendedor, o que acaba ajudando mais quem já se encontra melhor inserido na política, conseqüentemente, produtores de médio e grande porte. Para produtores ainda no início de seus trabalhos, ou com propriedades bem pequenas e de difícil acesso à informação, pode não agregar da mesma forma.

A última característica de funcionamento é a gestão da comunicação, ponto importante de ser abordado no estudo de redes já que é capaz de conseguir afetar seus resultados de forma significativa (Goulart, 2019). Na literatura, Peters (2008) expõe que a existência de canais comunicação e compartilhamento de informação é uma das principais causas de efetiva coordenação de múltiplos atores.

Isso posto, a gestão da comunicação levantada com base nas perguntas do roteiro se manifestou quando questionado sobre fatores facilitadores do sucesso pronafiano nos municípios, e interação dos atores para o aprendizado social. Segundo o entrevistado 9, nos últimos anos não houve muitas preocupações de publicizar o programa e divulgar que o crédito se encontrava disponível para o agricultor, fazendo com que pouca informação chegasse de fato ao seu público-alvo. Já para o entrevistado 14, o Pronaf consegue sim ser bem divulgado, mas através das associações, cooperativas, movimentos e sindicatos; essas organizações conseguem fazer com que muitas pessoas acessem e tenham conhecimento do que oferece o programa.

Quando do questionamento sobre o apoio político e aprendizado social que consegue ser adquirido a partir da atuação em rede de seus membros, internos ou externos, a percepção do entrevistado 3 é que nenhum dos dois pontos chega a se materializar já que não há comunicação entre os atores, “era para ter, se tivesse esse apoio da rede. Mas como a rede não se comunica, então não tem como avançar”.

5.2 Percepções sobre Estrutura

As características da categoria estrutural são sete: mecanismos de *accountability*; mecanismos e ferramentas de integração; composição da rede e número de participantes; tempo de criação da rede; estabilidade interna da rede; densidade ou nível de integração das relações e modo de governança.

No que tange aos mecanismos de *accountability*, esses se enquadram em conceitos traduzidos para a literatura brasileira que remetem a responsabilização, controle de governo e transparência (Pinho, 2009; Campos, 1990). Dentro da rede da política de agricultura familiar, o termo também se desdobra em um mecanismo empregado a fim de comunicar, entre os membros da rede e à sociedade, sobre seus resultados e aprimoramento da política (Goulart, 2019).

Nesse sentido, a pergunta 6 do roteiro de entrevista questionou sobre a existência de alguma ferramenta ou ação de prestação de contas específica sobre as atividades da política e do Pronaf. O entrevistado 3 apontou o Sistec, sistema utilizado pela Emater para comunicação de demais informações da política e serviços de Ater, com geração de relatórios para posterior entrega na Câmara dos Vereadores ou gabinete do prefeito uma vez por ano, em todos os locais onde funcione a empresa.

Para os entrevistados 2 e 7 os dados que saem pela mídia e o portal da transparência, nos três níveis de governo, configuram meios de *accountability* sobre as atividades da rede e do programa, já que são formas em que informações e dados se tornam públicos à população e a um público específico, mas não porque são ferramentas que pertençam à política ou ao Pronaf de maneira específica, e sim no quesito transparência, informando não terem conhecimento se existe algo restrito ao programa e à política.

Para além dos exemplos citados, nas entrevistas 8 e 13 foi mencionado o papel de instituições bancárias nesse processo, como o Banco Central e o Banco do Brasil, que, no caso do Pronaf, geram e disponibilizam relatórios a respeito de suas atividades. Alguns são públicos e com dados mais gerais, como no caso do Bacen, englobando o programa a um nível mais nacional; outros devem ser solicitados para a agência correspondente do município onde os recursos do Pronaf foram destinados. Aqui nesse último, considerando algumas percepções das entrevistas sobre a proximidade da assistência técnica com a instituição financeira mediadora do Pronaf nos municípios, acredita-se que a solicitação

desses relatórios acabe por ser feita pelo técnico da empresa atuante nos serviços de Ater naquele contexto analisado, e não pelo agricultor interessado ou cidadão comum.

Os principais mecanismos e ferramentas de integração indicados mediante o mapeamento da rede nacional da agricultura familiar por Goulart (2019) foram os Acordos de Cooperação Técnica (ACTs), os convênios e os contratos, e os Termos de Execução Descentralizada (TEDs). A importância desses vários mecanismos de coordenação se traduz na possibilidade de formalização de relações entre os diversos programas da rede e as organizações externas, podendo até ser criada uma forma padrão de condução das atividades (Jennings, 1994).

Nas entrevistas realizadas somente os entrevistados 3 e 9 comentaram, sem aprofundar, sobre ferramentas que entrariam neste rol, que seriam os ACTs do governo estadual, com descentralização para os municípios, através da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Goiás (Seapa) com a Emater, para serviços de Arer; e com o Senar, tanto nos serviços de Ater como em seu trabalho de capacitação e treinamento com os agricultores, neste último incluindo também a atuação do Sebrae. Também os mesmos entrevistados citaram sobre os convênios que são celebrados, a partir do nível estadual até a esfera municipal, com as instituições bancárias no objetivo de levar o Pronaf ao agricultor familiar, com exemplo do Banco do Brasil, mas sem que este seja o único a poder firmar este tipo de convenio, indo a depender do município, como acontece o giro econômico internamente, abertura do governo municipal, dentre outros.

A terceira característica, composição da rede e número de participantes, não encontrou similaridade com os resultados encontrados, portanto não entrará nesta análise.

Seguindo, sobre a quarta característica, tempo de criação, cabe ressaltar que a rede da política nacional de agricultura familiar não foi, até o momento, formalmente criada (Goulart, 2019), e suas atividades acontecem através do trabalho e associação das esferas governamentais com diversas organizações de dentro e fora do poder público, a fim de estimular as políticas envolvidas e fazer o melhor trabalho possível, o de fomento da agricultura familiar no estado de Goiás e seus municípios. No trabalho de Goulart (2019) foi detectado que um marco em específico pode ser considerado como aquele que informaria a criação da rede por sua significância e influência dentro da política, que seria, no caso, a criação do Pronaf no ano de 1995, sendo ele considerado o programa de maior importância dentro da rede.

A percepção dos entrevistados 1, 9 e 11 sobre a criação do Pronaf corrobora com a importância a ele conferida, uma vez do seu protagonismo com linhas de créditos de diferentes destinações, possuindo enquadramento em diferentes realidades. As citações abaixo conseguem elucidar esse entendimento:

“É o desenvolvimento, né? Às vezes é o aumento de tecnologia, aumento de conhecimento mesmo, né? A busca pelo novo, eu falei o desenvolvimento mesmo, a infraestrutura diferenciada, educação didática, avançada. Então o Pronaf ele abre essas portas porque entra o financeiro, entra melhoria. Uma acaba acarretando, né, puxando o outro, não tem jeito” (entrevistado 1).

“Então, o Pronaf ele é um programa espetacular, que vale não só para os assentados, mas para agricultura e tradicional, mas que é um impulso um impulso positivo para que as pessoas possam se estruturar e produzir na propriedade. Então eu penso que com o governo do presidente Lula no passado essa política ela foi mais ampliada, disseminada, houve mais organizações para a busca do crédito. [...], mas o Pronaf é fundamental para agricultura, principalmente quando se refere aos investimentos. Custeio, eu tenho minhas reservas. Mas também é importante” (entrevistado 9).

“O Pronaf acaba sendo um incentivo tanto para esse início de produção como para organização produtiva das famílias” (entrevistado 11).

Contudo, mesmo com o papel desempenhado pelo programa dentro da rede, sua aplicação possui problemas estruturais que prejudicam seu alcance até o público interessado e que deposita nas políticas de crédito um incentivo além do financeiro, como mostrado nas citações abaixo:

“Mas perpassando no decorrer do tempo, isso há uma destoação na verdade do que foi o Pronaf pensado lá no início, né? Quem vem de fato é isso, uma política de pensar a questão de produção, de alimentos do campo, para principalmente do campo para a cidade, né? e com isso no decorrer do período houve um avanço muito grande nessa questão do que gente considera do agronegócio e aonde que hoje perdeu-se grande parte dessa questão das políticas pensadas lá pelo Pronaf [...] Então, por exemplo, hoje você é um pequeno agricultor um pequeno camponês se você vai acessar uma determinada linha de Pronaf, você tem que comprovar que você tem alguns bens alguma coisa assim para você dar em garantia no caso, porque senão você não consegue acessar a política pública. Então é tipo assim, a maneira que foi

pensada lá nos primórdios a linha do Pronaf se perdeu nesse decorrer do tempo. Porque foi pensado em cima de uma determinada situação, na verdade, né, que vinham num certo período de crise, de secas e tudo mais, e a partir daí, na verdade, o Pronaf cria uma experiência do sul do país. Então, a partir das experiências do sul do país se criou o programa no final da agricultura familiar, e mesmo além disso hoje além de você conseguir acessar, se você vai fazer um apanhado geral pode-se dizer que 70% de 60 a 70% da questão dos recursos Pronaf fica no sul do país como um todo, né? [...] Então ainda a questão do Pronaf como política mesmo é isso que eu volto a afirmar ela foi pensada numa lógica, hoje ela está muito mais voltada para a questão do agronegócio, nessa questão de produção de grandes commodity” (entrevistado 7).

Houve evolução desse programa em termos de quantidade, né? Nos 10 primeiros anos do século 21 atendendo uma.. eu não, não tenho esse número. Mas assim, agora para dizer com certeza aumentou bastante o número de beneficiários e tal, ficou ainda continuou tendo pessoas excluídas, né, por uma deficiência da ATER [...] então assim, é um programa que já teve uma relevância maior, mas ele tá precisando dar uma restaurada. Uma reaquecida” (entrevistado 12).

“O Pronaf desde quando ele foi é criado lá em 1996, né, a partir de 2000 que foi implementado nos nossos municípios é uma política de governo muito boa, né? Lá atrás os juros eram pequenos pra nós, então era muito bom, agora, hoje, como os juros já está mais elevado igualou, né? o grande com o pequeno não tem essa diferença, às vezes, não é mais tão vantajoso, mas uns tempos atrás era muito importante que o pessoal pegava principalmente o Pronaf Fim” (entrevistado 4).

Inclusive, demonstrando como a qualidade da assistência técnica influencia na aplicação da política, foi pontuado pelo entrevistado 14:

“Então, aí eu vou falar um pouco sobre o Pronaf nacional e depois eu falo sobre o Pronaf no estado de Goiás. O Pronaf é uma política de crédito muito associado à assistência técnica, então quando a gente não tem uma política de assistência técnica eficiente, a gente acaba tendo pouco acesso ao Pronaf, tá? O que a gente viu acontecendo a partir de 2013/2014 quando a assistência técnica passou a ficar bastante prejudicada por falta de recurso, a gente viu também uma queda no acesso ao programa Pronaf. Isso aconteceu no Brasil como um todo, lá em 2019 a gente tinha cerca de 8% só de agricultores familiares acessando o Pronaf.”

Sobre a característica estabilidade interna da rede, não foi encontrada correspondência com os resultados encontrados, portanto não entrará nesta análise.

A próxima característica da categoria estrutural surgiu diante da necessidade apontada pela literatura de redes da importância do levantamento e avaliação do nível de integração e densidade das relações que existam internamente ou influenciem a rede, sendo que em redes bem integradas é esperado que os bens e serviços sejam ofertados sem sobreposição de uns sobre os outros, com disponibilização ampla, podendo o grau de integração dos membros da rede dizer sobre o quanto a própria rede representa para seus atores (Provan & Milward, 1991; Goulart, 2019). A caracterização da integração das relações presentes no Pronaf em nível municipal não foi feita a fundo como no mapeamento da rede a nível nacional, utilizando apenas as percepções das entrevistas dos 14 atores selecionados.

Trazendo para a realidade do atual estudo, a densidade e nível de integração das relações da rede serão analisadas a partir das respostas que demonstrem aspectos estruturais do que consegue ser realizado pela rede e que esteja funcionando ou não, tanto da rede de forma mais ampla como do programa. Hoje, o trabalho da esfera municipal em prol das políticas que são implementadas se reflete muito em proporcionar a estrutura, tanto física quanto de apoio, para que a produção possa acontecer, de acordo com o entrevistado 1.

Para o entrevistado 2, existem muitos programas como feiras de produtos da agricultura familiar que acontecem com certa frequência; programas voltados à alimentação escolar; assim como também a própria estrutura física do município na mesma linha de percepção da primeira entrevista, “o município ele às vezes dá estrutura local para poder montar uma cooperativa, para poder montar uma associação, para poder ter uma horta comunitária, para poder ter uma horta privada, mas assim, dentro do espaço do município, dentro do espaço urbano, entendeu? Então, o município facilita esse acesso”.

Contudo, muitos municípios ainda possuem uma visão mais limitada da atuação da agricultura familiar e suas políticas, por vezes reduzindo a categoria à construção de estradas, pontes e bueiros, como levantado pelos entrevistados 6 e 13. Principalmente nas cidades não muito rurais, pois há diferenças de um município para outro, também nas preferências de o que se produzir e como, a problemática do campo não chega efetivamente até o poder público municipal e com isso o reforço de estereótipos já ultrapassados, como aqueles que traduzem uma necessidade do agricultor familiar apenas de ter acesso à cidade, sem se considerar o que ele precisará dela enquanto uma relação integrada.

Por fim, a última característica da categoria estrutural é a de modos de governança. Diferentemente da linha seguida por Goulart (2019) de tentativa de identificação de uma organização líder, a ideia que se seguiu na escrita deste tópico retomou na literatura, e de forma geral, seguirá o postulado por Provan e Kenis (2007), de que a governança é uma das formas de garantia de que os atores da rede desenvolvam ações coletivas e apoiem uns aos outros, com recursos utilizados de forma eficiente e resolução de conflitos. Não se buscou classificar as organizações públicas, da sociedade civil ou privadas constantes nas falas dos entrevistados nas três formas ideais de governança de redes elaboradas pelos autores, mas somente utilizar da noção de governança aplicada ao contexto do poder público que eles apresentam.

Outro ponto também percebido de divergência no modo de governança vem falar que as políticas em nível local geralmente não possuem o foco governamental necessário, e um desses argumentos diz respeito à formulação ser concluída em esferas acima, o que possui grandes chances de não refletir a realidade de cada local em específico. Esse é um ponto que gera muitas outras discussões, já que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, os municípios são regidos por lei orgânica formulada em consonância com as leis estaduais e federais, não possuindo autonomia constitucional para esbarrar em competências de cunho exclusivo da União ou em regulamentos já editos pelos estados (Brasil, 1988).

Diante do exposto, o entrevistado 1 trouxe a seguinte percepção sobre o assunto:

“A primeira coisa é registrar para você de que o ideal seria de que os municípios, os estados também, mas que os municípios pudessem criar políticas públicas municipais pra fortalecer a agricultura familiar, mas geralmente e quase que 100% das políticas que são implementadas nos municípios são políticas públicas criadas no governo federal e nos governos estaduais, né [...], mas isso não é o ideal. O ideal é que tivéssemos também políticas públicas ali, né? Na área de incentivo à produção, de preservação de solo, de preservação ambiental... porque isso seria muito importante no programa de fortalecimento da agricultura familiar.”

Muitas são as iniciativas em nível municipal para promoção e desenvolvimento da agricultura familiar no meio local, dada a importância de aprimoramento das capacidades em nível subnacional e atuação da esfera municipal frente às demais esferas na implementação de políticas públicas (Fukuyama, 2013), principalmente em um país como o Brasil de meio rural tão vasto e dinâmico. Em contato com os atores participantes do módulo de entrevistas, a pergunta que explora como a esfera municipal vem

trabalhando as políticas de agricultura familiar a nível local foi a que contou com maior variedade de respostas, trazendo a perspectiva de quão profunda deva ser a análise, qualquer que seja o tema, ao se tratar de um município para o outro, com realidades diferentes, vivências, número da população, nível de renda de seus habitantes e, dentro da agricultura familiar, quais os objetivos incentivados e apoiados pelo poder executivo local e demais instituições ligadas à causa.

Dessa forma, conclui-se que todos esses aspectos apresentados refletem na governança aplicada no gerenciamento da rede, onde, ao se buscar uma ênfase nos resultados gerados coletivamente a nível de rede, considerando membros externos e internos ao processo, a eficácia da rede consegue ser explicada a partir da coordenação de ações internas, gerenciamento de suas políticas e como incidiu a gestão das tensões entre seus participantes e influenciadores (Provan e Kenis, 2007).

5.3 Percepções sobre Contexto

A última categoria, de contexto, possui cinco características, a saber: características de estabilidade do sistema; munificência de recursos; importância para a sociedade; federalismo e presidencialismo de coalizão.

A atividade agrícola de forma geral e ampla é bastante influenciada pelo seu contexto de luta no meio rural, dificuldades climáticas, distribuição de recursos, dentre outros; requerendo agentes sociais e instituições de fato responsáveis pela causa e comprometidas com sua melhoria e desenvolvimento (Buainain et al., 2013). Dessa forma, a característica de estabilidade do sistema levou em consideração aspectos políticos e macroeconômicos importantes para a rede (Goulart, 2019), como também aspectos relacionados a atividade agrícola familiar incidente no nível municipal de Goiás.

Considerando a estabilidade, ou a falta dela, diante de aspectos políticos, tem-se a questão das mudanças periódicas de mandatos, considerando os três níveis de governo. O penúltimo mandato presidencial, compreendido entre 2014-2018, contou com um fator inesperado e abrupto de *impeachment* na metade de seu curso, no ano de 2016, invertendo prioridades e mudando o rumo de diferentes políticas e suas atuações. Nessa linha, o entrevistado 13 afirmou:

“Bom, eu acho que estava avançando bem até 2016, né? Antes de ter o impeachment lá, que uma das políticas que a Dilma injetou recursos [...] dos núcleos de extensão e

desenvolvimento territorial que assessorava os colegiados territoriais que eram instâncias que compunham, né? Atores da sociedade civil, do poder público municipal, poder público estadual, federal. Então até essa época, eu acho que tinha uma relação boa e tinha uma instância de negociação, de aceitação.”

Nesse mesmo sentido, o entrevistado 14 pontuou sobre a mudança evidente de cenário desde o início do mandato atual em comparação com o anterior, sendo perceptível a existência de maior interesse dos governantes de aproximação com a população, sendo ressaltado, inclusive, convites recebidos para sua participação em audiências públicas, reuniões com governador, prefeito, vereadores e deputados estaduais. “Então parece que essa atual gestão está com um interesse maior em nos convidar e em nos ouvir, ouvir a população como um todo, mas eu acho que ainda é muito distante, tá? Principalmente com relação aos agricultores familiares que tão lá na roça, lá no campo mais afastados dos centros urbanos, eu vejo um distanciamento grande entre os gestores e a sociedade”, nas palavras do entrevistado 14.

Através das falas dos entrevistados 3, 6 e 9, constatou-se também fatores relacionados a melhor incidência de relacionamento entre diferentes membros da rede em cidades de interior, e a proximidade dos municípios goianos com o campo como meios de análise da estabilidade do sistema da rede. O fato de no interior as cidades, em geral, serem pequenas, é um fator importante de equilíbrio do funcionamento da rede, junto do interesse e proximidade dos municípios goianos com o meio rural, “eu enxergo com bons olhos, porque como é um grupo forte, assim, como os municípios do estado de Goiás eles são bem rurais eu acho que existe sim um aporte um olhar, sabe? existe sim um alinhamento”, nas palavras do entrevistado 6.

Outro ponto considerado foi a atuação do poder legislativo em nível local e em como seus atores conseguem destaque em meio ao programa e à política. Para os entrevistados 2, 4, 5 e 6, não existe tanto impacto de fato dos atores do poder legislativo de maneira específica com o Pronaf; e quanto à rede, quando acontece, é refletida em uma atuação da câmara municipal no sentido de “trabalhar a organização”, como apontado pelo entrevistado 5. Ainda na mesma linha de fraca atuação, tem-se a percepção do entrevistado 7 abaixo:

“Eu acho e vejo, se pensar mais a nível local aqui, não tem essas atuações... Não tem uma atuação de fato tipo assim do poder legislativo em cima da questão da atuação do Pronaf como um todo. Se pegar simplesmente e olhar hoje a problemática que está o CAF, se tivesse uma atuação mais do legislativo estariam fazendo pressão de uma forma ou outra para que de fato voltasse o acesso... Porque hoje a CAF é a porta de entrada de acesso a essa política pública. Então, se você vai perguntar para grande parte do que está no legislativo, que está no executivo e tudo mais, aqui nos municípios eles não vão saber te dizer, né? Então eu acho que hoje a grande parte desses poderes aí não fazem noção do que que é a política pública chamada do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar.”

O que foi considerado pelo entrevistado acima é que, além dessa atuação em poucas proporções, se existente, ela poderia ser um incentivo para pressionar por melhorias em problemas latentes de acesso à política no atual momento, como a mudança na forma de acesso através do CAF, já mencionado em tópicos anteriores. Assim, pode-se considerar a não atuação legislativa no programa como um fator que interfere em sua estabilidade, podendo até provocar ruídos de comunicação e dificuldade na criação de laços com demais esferas de governo e organizações interessadas, além da periodicidade de trocas de mandatos própria dos municípios, não coincidindo com as trocas de governo em nível nacional.

Seguindo, na segunda característica, munificência de recursos, seu conceito é encontrado na literatura relacionado a recursos financeiros, orçamento estipulado e também a oferta de pessoal disponível na execução de tarefas internas, gerando grandes impactos nos resultados das redes de políticas. A munificência dos recursos disponíveis e o nível de incerteza da rede são inversamente proporcionais – se falta recurso a incerteza é crescente, e um cenário com limitação de recursos se torna uma das principais dificuldades na coordenação de redes de políticas públicas (Turrini et al, 2010; Jennings & Krane, 1994).

No contexto da administração pública e estudo das organizações, o conceito de Andrews (2009) descreve que a disponibilidade de recursos no meio em que se insere se torna a chamada munificência de recursos ambientais, onde quando esses recursos estão em abundância existem maiores chances de oportunidades disponíveis, resultando em

efeitos positivos no desempenho da organização. Trazendo para uma realidade de redes, quando da abordagem de maneira positiva, a munificência de recursos foi colocada pelos entrevistados 1, 2, 4, 5, 6, 9, 11 e 13 como um facilitador de finanças, estimuladora do fomento da economia local e geração de empregos, além de proporcionar financiamento agrícola e de produção inicial, proporcionando melhor desempenho da rede.

Os entrevistados 1 e 13 apontaram que o fomento da economia local e possibilidade de geração de empregos possibilitam certa determinação do grau de desenvolvimento da cidade, refletindo em melhores oportunidades de vida, moradia, desenvolvimento humano, educação e produção de alimentos. A economia municipal consegue ser desenvolvida como um todo a partir da inserção de recursos, e quando se considera o Pronaf ele consegue trazer um resultado muito grande para a economia local, pois é um recurso que chega e incide tanto na compra de animais, como construção de cercas, por exemplo (entrevistado 13). Ainda nas palavras do entrevistado 13, “eu vejo que o Pronaf é muito importante no Goiás para a agricultura familiar começar a ter alguma inserção no mercado, né? Que antes de ter o Pronaf não tinha crédito nem pra comprar a estrutura básica de furar um poço ou pra comprar um maquinário pequeno”.

Nesse mesmo sentido, o entrevistado 2 comentou sobre como, dentro da munificência de recursos, o Pronaf atua como um facilitador de finanças:

“Bom, em questão do Pronaf e ele ajuda como facilitador mesmo. É um facilitador de finanças. Então assim, é um investimento onde o produtor tem um dinheiro rápido pra poder trabalhar com ele e conseguir ter um retorno, um bom retorno, na verdade, para poder pagar com juros muito pequenos em comparação a outros juros que são facilitados no mercado.”

Como financiador inicial de produção, o entrevistado 11 confirmou sobre a importância do Pronaf no dia a dia das famílias, “assim, na verdade o Pronaf é uma política de muita importância, né? Das famílias iniciar a sua produção e a sua articulação, né? falando pela minha lógica, que é a lógica de assentamento de reforma agrária [...] para começar a sua produção, então, em termos de organização de associação de cooperativas, né. O Pronaf acaba sendo um incentivo tanto para esse início de produção como para organização produtiva das famílias”.

Outra abordagem levantada pela munificência de recursos é a decorrente falta de profissionais disponíveis para dar andamento nas atividades da rede, o que para a realidade da agricultura familiar e oferta do Pronaf nos municípios goianos pode ser colocada em pauta a falta de concurso público pela Emater há quase 30 anos. Essa situação resulta em poucos profissionais concursados efetivos presentes no quadro, e também na admissão de profissionais que atuarão de maneira temporária, já que servidores comissionados possuem “livre nomeação e livre exoneração” segundo a Constituição Federal, art. 37, inciso II (Brasil, 1988), atrapalhando o devido acompanhamento que os serviços de Ater devem prestar às famílias agricultoras.

A fala do entrevistado 13 a seguir corrobora bem com a linha de pensamento exposta acima:

“Então, pegando um aspecto bem pragmático, eu acho que a falta de profissional concursado nos municípios atrapalha muito o relacionamento entre diferentes membros da rede. O profissional concursado ele vai ter sempre a mesma conversa, né? Vai ter sempre a mesma régua de diálogo [...] tendo profissionais concursados em todas as esferas, atuando nisso, eles vão conseguir criar um padrão de conduta, de governança e de regramento.”

Mesmo com muitos pontos positivos levantados sobre o estímulo econômico dentro dos municípios, em especial a atuação do Pronaf como principal linha de crédito, ainda se observa a má distribuição dos recursos e dificuldades em sua aplicação, como na fala do entrevistado 1:

“Eu tenho certeza que se houvesse uma participação efetiva do crédito nos nossos municípios, em todos os nossos municípios, os recursos do Pronaf seriam muito deficientes, assim seria muito pouco, né? Porque iria faltar muito recurso. Até porque tem município que aplica mais e tem município que aplica menos. E eu tenho certeza também que se a gente tivesse eficiência na aplicação dos recursos, a gente tinha um desenvolvimento da agricultura familiar, uma produção muito melhor e o Brasil com certeza seria muito melhor.”

A próxima característica, importância para a sociedade, é trazida por Mitchell e Shortell (2000) como elemento essencial da sustentação da rede em meio social ao longo tempo, impactando instituições, organizando os atores relevantes e, principalmente, no

desdobramento de uma maior capacidade da rede de obter recursos. Traduzindo para o presente estudo, o protagonismo do agricultor familiar frente às políticas públicas da área que conseguem ser implementadas em nível local, desenvolvendo sua autonomia e tratando as pessoas com a importância social que lhes é devida, demonstra um dos aspectos de importância para a sociedade advinda da categoria familiar, de acordo com o entrevistado 5.

Outro ponto de grande relevância é a justiça social que a agricultura familiar permite ao seu trabalhador e pessoas indiretamente relacionadas a ela, como na fala do entrevistado 1:

“Eu vou melhorar a qualidade de vida desse agricultor, não só das pessoas diretamente beneficiada com o Pronaf, né? Eu acabo beneficiando uma cadeia, então o Pronaf ele faz muita justiça com a sociedade quando ele é aplicado na agricultura familiar, que é a agricultura familiar a produtora e a maior produtora de alimentos do nosso país.”

Junto da justiça social, os entrevistados 3 e 8 apontaram como um bom resultado do Pronaf e da atuação da rede da agricultura familiar consegue mudar a categoria social do agricultor. Essa mudança vem na geração de renda, contratação mão de obra, expansão do conhecimento. Não somente ele consegue mudar de vida, mas toda sua família também. Uma educação de melhor qualidade é propiciada aos seus filhos, ele compra do vizinho agricultor e com isso ajuda a expandir a produção local; são inúmeros os ganhos para a sociedade e isso precisa ser valorizado e incentivado. Nas palavras do entrevistado 8 “esse ganho vai vindo em cadeia, né? então, se o agricultor ele melhora, às vezes ele melhora a vida do vizinho que ele vai comprar no mercadinho aqui, ali e tal, ele vai comprar um carro ou, enfim, ele vai investir em outros pontos e isso volta também pro município que arrecada mais”.

A consciência social que os agricultores adquirem sobre seu papel no meio em que vivem e trabalham reflete na sociedade e na maneira como a categoria é percebida pelos demais. Nas palavras dos entrevistados 1 e 6 respectivamente:

“Hoje aonde você for em qualquer lugar desse país, por mais distante que seja, que você falar agricultura familiar as pessoas sabem o que é, para que serve, sabem exatamente. E o seguinte, aonde você for, também qualquer

canto, por mais distante que você for, que você falar Pronaf as pessoas sabem o que é Pronaf, mesmo que já não tenha acessado aí diz assim ah eu até gostaria de acessar, mas não...”.

“As coisas efetivam quando você conversa com alguém que te entende, que sabe seu lugar de fala e tal. Então quando você encontra pessoas que estão discutindo essas políticas ou que está pensando na agricultura familiar e você está numa rede que você consegue acessar, você consegue ter mais voz, ela vai ser muito mais facilmente irradiada, né.”

Sobre a próxima característica, o federalismo, Abrucio & Franzese (2007, pág.1) nomeiam a chamada “organização territorial do poder”, que, para dentro do caso brasileiro, faz referência à influência do federalismo na tomada de decisões dos gestores governamentais. Seu impacto é observado em toda a construção do Estado moderno brasileiro, e nos últimos anos se inclui na explicação de como as relações intergovernamentais vão se tornando cada vez mais complexas (Abrucio & Franzese, 2007). Quando da descentralização de políticas, na esfera federal seus resultados conseguem ser mais visíveis; já na esfera subnacional não é observado da mesma forma, já que não se mostra tão claro como cada município consegue ser afetado em suas particularidades, muita das vezes nem o seu próprio estado, e também como as lideranças no nível local conseguem lidar com variações de recursos financeiros e de poder político (Souza, 1996).

De acordo com o entrevistado 5, muito do que o município consegue fazer pelo agricultor é o reconhecimento da sua importância na aplicação das políticas locais, para além do que se tem de produção. É sabido que a tomada de decisão acerca da formulação de uma política pública é feita verticalmente, nos níveis mais altos de governo. O que é necessário de se ter na prática é que, independentemente de ser pensada nos níveis federal e estadual, haja correspondência do que se está legislando e como ocorre essa incidência nos governos subnacionais, cada um com suas particularidades, mandatos do executivo e legislativo e hábitos sociais de sua população.

Os ganhos são enormes, como já evidenciado nos tópicos anteriores, mudança da categoria social do agricultor e sua família, giro econômico dentro do município, geração de emprego e renda, e reconhecimento municipal no nível estadual e nacional de participação local na agricultura familiar e melhoria de aplicação do Pronaf. Além desses,

o desenvolvimento de laços com demais entes e diferentes esferas de governo, conseqüentemente apontando um fortalecimento do federalismo em sua prática, resultaria, segundo o entrevistado 6, em um fortalecimento dos serviços de prestação de assistência técnica e extensão rural, gargalo esse de suma importância nos trabalhos da agricultura familiar e acesso do agricultor a políticas de crédito, principalmente do Pronaf.

A última característica da categoria de contexto, que encerra também este tópico, é o chamado presidencialismo de coalizão. Dentro de seu conceito, muito tem se estudado sobre o papel central que o poder executivo exerce nos sistemas políticos democráticos, em especial como acontece sua interação com o legislativo, onde é notada a visível diferença de atuação a se considerar sistemas presidencialistas e parlamentaristas (Batista, 2016). O nível federal ainda consegue impactar fortemente quando considerada a relação executivo-legislativo, muito devido ao modelo institucional típico brasileiro baseado na formação de alianças partidárias e o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988).

Nesse sentido, de acordo com os entrevistados 3 e 12, o ator do legislativo que melhor consegue se destacar localmente é o vereador, sendo aquele que traduz da melhor forma as ações do referido poder internamente e também levando demandas da população para junto dos centros de decisões. Nas palavras do entrevistado 12, “essa presença ali mais junta do sindicato, da associação, da cooperativa, está muito mais próxima do vereador, né? então essa pode ter uma influência também nas decisões e criação de alguma política ou, enfim, para a política também ela ser implementada [...]”. Além desse, também foi colocado sobre o papel do legislativo na liberação de recursos de determinadas políticas, com certa influência na Lei Orçamentaria Anual, e aqui não somente o vereador como também os deputados estaduais.

Todo o ciclo desde a formulação de uma política até sua implementação consegue ser um processo ainda mais complexo a depender de qual nível estratégico se encontram os atores que influenciam e são influenciados por ele. No caso da atuação do poder legislativo em nível local, os entrevistados que afirmaram sobre sua existência ressaltaram tanto a interferência que tal esfera atinge para a concretização de uma política pública, quanto outros papéis diversos, como se determinada esfera municipal é influente em suas produções, requerimento de ações corretivas e o incentivo de assistência técnica. É válido ressaltar que respostas mais específicas foram dadas por atores que se encontram mais no nível operacional, e vice-versa, além daqueles que afirmaram não haver algum tipo de influência positiva para a rotina do município.

Ainda no que se refere ao presidencialismo de coalizão, diferenças ideológicas e político-partidárias foram colocadas como um dos principais problemas no que diz respeito a dificuldades enfrentadas no relacionamento de diferentes membros da rede, de diferentes atuações e esferas. De acordo com o entrevistado 14:

“Se a gente pega que o governo estadual, a gente tem o nosso governador que é um integrante da bancada ruralista, ele é de uma família de grandes produtores, então existe uma tendência do agricultor familiar acreditar que esse tipo de governo não vai ser sensível às causas da agricultura familiar. Embora entre seu primeiro mandato me parece que foi totalmente diferente do que está sendo agora. Então o que me leva a pensar que o governo federal direciona os outros governos.”

5.4 Observações sobre a capacidade político-relacional

Este trabalho procurou analisar como a esfera municipal do estado de Goiás desenvolve suas capacidades político-relacionais a partir da interação de diferentes atores da rede da política nacional de agricultura familiar, com especial olhar para a atuação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para Gestel, Voets e Verhoest (2012), a construção de capacidades estatais que foquem no aspecto relacional consegue enfatizar o apoio social recebido pela política pública, melhoria na qualidade dos relacionamentos e, também, em seus processos de articulação, responsáveis por ganhos significativos à rede e seus participantes, mesmo que com objetivos contrastantes.

O relacionamento, assim como a falta dele, é capaz de afetar a rotina de atividades dentro da rede, bem como seu bom funcionamento. De acordo com O’Toole & Meier (2004) é preciso que a análise de redes não deixe de lado problemas políticos que a própria rede pode criar para as organizações participantes, uma vez que a dinâmica política tende a ser mais intensa nesses contextos.

Quando se considera uma rede de políticas, é a partir da interação de seus participantes que as experiências ali vivenciadas ganham algum tipo de significado, tanto para além de interesses individuais quanto para o desenvolvimento do processo de comunicação entre seus membros, compartilhando conhecimentos, resolução de problemas, formas de tomadas de decisão e demais valores em conjunto (Miller, 1994).

Em decorrência da presença de atores consideráveis da sociedade civil, junto de órgãos governamentais e até mesmo privados, a rede é considerada heterogênea em sua atuação para implementação do Pronaf. Segundo Mitchell & Shortell (2000), uma rede pode ser considerada heterogênea quando possui atores do setor privado e sociedade civil em conjunto com atores governamentais, de diferentes níveis, de forma que exista boa distribuição de atividades de acordo com seus objetivos finais, sendo que à medida em que os problemas atacados pela rede se tornam complexos, maior é o nível de heterogeneidade existente.

Partindo de uma interpretação geral com base nas respostas apresentadas, basicamente todas elas giraram em torno da divergência de interesses/objetivos como o cerne dos problemas de relacionamento dentro da rede, o que é de grande probabilidade de incidência quando se tem uma rede heterogênea. Para o desenvolvimento de capacidades estatais político-relacionais mais fortes, observou-se a necessidade de alinhamento mais estrito dos objetivos e melhor fomento junto de instituições ligadas diretamente à causa rural, já que em seus municípios essa proximidade acaba por ser facilitada pela boa incidência das atividades do meio rural, com produções consideradas a nível nacional.

Nesse sentido, foi apresentada pelo entrevistado 12 a seguinte declaração:

“Eu acho que assim, é uma questão de quais os interesses para serem atingidos, diria assim, os interesses que você tem... os interesses sociais. As vezes os interesses das organizações não são os mesmos dos executivos das gestões, né, no caso municipais, por exemplo. Então, assim, às vezes o gestor municipal ele é comprometido de fato com alguns interesses que não são da maioria da sociedade, e no caso do rural, o rural é uma parcela menor da população, né, e quando a gente fala em agricultura familiar, em quantitativo ela é um menor e eles são os mais pobres. As vezes o gestor municipal ele dá mais atenção para os problemas da cidade, por exemplo, porque é uma grande parte da população, eleitorado maior, e ao mesmo tempo ele tem uma relação maior com os grandes agricultores, os grandes proprietários de terra por causa do financiamento. Tem esses interesses normalmente na grande parte ele tá associado um pouco dessa forma. Os agricultores familiares eles ficam pegando a sobra, e aí as organizações, cooperativas, associação, sindicato, elas defendem esses interesses desse grupo, né... Então isso entra em choque.”

Aqui, destacou-se a influência exercida pela sociedade civil na categoria da agricultura familiar e defesa de seus interesses, assim como a força agregada à causa. Quando de sua abordagem nas perguntas aos entrevistados, todos reforçaram a importância de se haver tal interação e em como esse aspecto agrega positivamente às atividades locais, ao direcionamento das políticas públicas e na proximidade que se cria do agricultor familiar com o executivo municipal, em qualquer que seja o município, independente desse possuir foco urbano ou rural. Assim como a não existência dessa relação governo municipal-sociedade civil também acarreta problemáticas que se espalham de variadas atuações, seja no direcionamento sobre assistência técnica, seja no enfraquecimento de entidades representativas do trabalhador rural.

Corroborando com a linha de pensamento acima, a necessidade de participação mais ativa desse grupo é reforçada na fala do entrevistado 1:

“Eu acho que é muito deficiente, é preciso que a sociedade civil participe. Por exemplo, eu costumo dizer isso por onde eu passo, é preciso que os dirigentes de sindicais, de ONGs, de organização social, seja ela qual for, vá para Câmara de vereadores, vá participar das seções, vá para os conselhos, os conselhos municipais são muito importantes, então é o seguinte, é preciso que o poder público valorize a participação da sociedade civil nesses espaços, e é preciso que a sociedade civil valorize esses passos, não é? Então eu acho que existe uma distância que não ajuda.”

A melhor interação com demais atores dentro da rede, não somente do governo com a sociedade civil, também é necessária para o funcionamento da rede e melhor implementação do Pronaf. Para os entrevistados de forma geral, se todos esses laços se fortalecessem haveria a possibilidade de melhorias diretas e imediatas para a categoria familiar, principalmente considerando que o estado de Goiás possui uma relevância significativa no meio rural em nível nacional. Para o entrevistado 9, falando de seu município em específico, ele acredita não haver uma rede a nível municipal pois os diferentes entes não conversam, não há interação entre eles. Pode-se dizer que o diálogo que existe é com as instituições financeiras, pois sem elas não há como fazer com que o Pronaf chegue até seu público, mas para ele as pessoas atuam de forma isolada, mesmo que conseguindo fazer o programa acontecer na prática.

É possível concluir que problemas de relacionamento político ou social tendem a enfraquecer a dinâmica de trabalho de atores internos e externos à rede, até mesmo criar nuances que desviem do foco de uma boa formulação e aplicação da política pública, principalmente quando se lida com temas sensíveis e carentes de uma maior preocupação da sociedade.

O modelo de sustentabilidade rural no Brasil vem passando por significativas mudanças ao longo do tempo, mudanças essas que impactam a superação de diversos problemas estruturais, dificuldade produtiva, difícil acesso à renda, dentre outros. É dentro dessa lógica que foi criado o Pronaf, e sua existência se firmou como uma virada de chave no incentivo à produção agrícola familiar, tornando o acesso ao crédito uma realidade palpável, que impacta positivamente a realidade socioeconômica de muitos cidadãos (Gresele et al., 2021). Mesmo que seja uma política de crédito, a presença do Pronaf nos municípios, e diretamente para a população que consegue ter acesso, vai além da questão financeira. De acordo com os entrevistados 1, 5 e 9, o impacto do programa vai desde a ponta até aspectos sociais, de melhoria de vida, e tudo isso incide para dentro dos municípios de forma bastante agregadora.

Outro ponto capturado foi que, mesmo quando há trocas e aprendizado, tanto entre os atores como para a sociedade, a falta de abertura com entes públicos e não públicos ainda é colocada em pauta, o que remete a problemas já pontuados na literatura que explicam sobre como a categoria familiar de agricultura permaneceu durante muitos anos à margem das políticas voltadas para o segmento, que tinham por maior propensão a desenvoltura da grande produção agropecuária, falta de olhar para o pequeno agricultor e ausência de protagonismo, até mesmo em municípios onde se enxerga a prática com mais abundância. Nesse ponto, a atuação do Pronaf possui grande relevância, já que políticas de crédito tendem a carregar um senso maior de urgência, como nas palavras do entrevistado 4:

“interagindo melhoraria né a questão dos recursos também, né? nos últimos anos a grande falta foi de recursos, por que não adianta ter essa interação, mas não tem recursos como é que a gente aplica? Porque o agricultor ele é muito imediato.”

Essa é uma lacuna que carece de melhor entendimento para a correta constatação como, de fato, a comunicação acontece dentro da rede, já que se mostrou de forma controversa. O fato é que muito do relacionamento que precisa ser aprimorado

internamente pode estar atrelado a ruídos na comunicação, já que o compartilhamento de informações entre os membros da rede serve de forte estímulo à criação de confiança e laços entre eles (O’Toole 1997). Conseguiu ser percebido, também, que a gestão de comunicação feita sobre prazos, perfil do agricultor, valor disponibilizado, categorias contempladas e acesso, não é feita de maneira efetiva. Assim, é preciso haver uma coordenação efetiva e eficiente com os atores da rede e organizar a existência de canais regulares de disseminação dessas informações (Peters, 1998).

O entrevistado 10 comentou sobre dificuldades de acesso ao programa, e isso termina por, também, ser um desencontro de informações a partir da organização que está prestando assistência técnica em dado município, já que em alguns há mais a presença do Senar, outros da Emater, outros uma atuação maior de sindicatos, “O Pronaf é um programa fenomenal, muito bacana. A dificuldade do Pronaf mesmo é você ter acesso a ele, né?” (entrevistado 10).

De fato, muito no que diz respeito às informações que chegam até as famílias produtoras é repassado através do técnico responsável pela assistência técnica e extensão rural, independente da instituição que esteja fazendo a prestação desse serviço. A assistência técnica é um dos principais gargalos identificados pela percepção dos atores de problemática na condução das atividades da rede e alcance do Pronaf dentro da esfera municipal, já que se relaciona diretamente à quantidade e qualidade das informações que chegam até a ponta, acesso ao programa, e desenvolvimento, como um todo, da produção, e consciência do impacto do seu trabalho no campo e na cidade.

Diante disso, uma dificuldade de relacionamento, e que produz um choque de atuação, foi identificada entre as duas organizações que basicamente prestam o serviço de Ater no estado de Goiás (não foram citadas outras, e nem encontrado de modo relevante em mecanismos de busca): Emater e Senar. A Emater se configura como empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Goiás (Seapa); enquanto o Senar é uma entidade de direito privado pertencente ao Sistema FAEG - Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás, ambas integrantes do chamado Sistema S. A emblemática encontrada não se configura de viés institucional, mas sim de divergências entre seus profissionais de maneira mais estrita, com questionamentos levantados sobre deficiências no trabalho que cada um presta, de ambos os lados.

Nesse caminho, foi explicado pelo entrevistado 3:

“Olha, aí é outro problema... O que que acontece... Nós somos concorrentes, mas trabalha junto. O senar é muito bom, ele tem dinheiro, ele entrega [...] A emater faz o mesmo trabalho de assistência técnica, capacitação da agricultura familiar. Só que aí nós chegamos num patamar, assim, estamos defasados com os funcionários [...] Então, assim, a gente é muito engessado, tudo o que nós vamos fazer nós não temos essa questão de chegar e ter o dinheiro para fazer o negócio. Então é parceria com o comerciante, parceria com empresa, entendeu? [...] Senar é médio, grande produtor. Nós é aquele assim que está precisando, que precisa alavancar, que precisa crescer, que precisa evoluir.”

Como explicitado também por outros entrevistados, a falta de pessoal e pouca renovação do quadro de funcionários da Emater acaba por complicar, em partes, para o processo de conhecimento de novas tecnologias, investimento de pessoal e proposição de ideias mais inovadoras, indo na contramão do que vem estimulando, em geral, o Sistema S. De acordo com Evans (2011), o setor de serviços é um local fértil para expansão da capacitação e de capacidades de vários tipos, onde a propagação das capacidades humanas acaba traduzindo objetivos para o desenvolvimento do próprio serviço.

Sabe-se que o poder público, em seu nível estadual, celebra os chamados ACT's, como evidenciado em tópicos anteriores, na contratação das empresas de Ater. Assim, um ponto de partida seria uma melhor estipulação de objetivos e alinhamento de prioridades da esfera estadual, a partir da secretaria responsável, com as barreiras e dificuldades observadas considerando que as capacidades relacionais fazem referência às habilidades das burocracias em efetivarem o apoio político e social para a realização dos objetivos estabelecidos e obter novas informações e conhecimentos para aumentar a qualidade e a efetividade dos bens e serviços a serem oferecidos (Gomide & Pereira, 2014).

Segundo Gomide & Pires (2012), a combinação de altas capacidades estatais, entre elas a capacidade política, associa-se a políticas públicas mais bem elaboradas e inovadoras, e isso se deve ao conciliar a atuação do Estado, em seu papel de concretização dos objetivos propostos, à abertura do processo à participação de atores interessados do meio atuante. Ressalta-se, assim, como pontuado em momentos das entrevistas, como o

ingresso social no âmbito da formulação de políticas é bem aproveitado por todos, com ganhos levados da sociedade para a sociedade.

Por fim, foi combinado, conforme a Tabela 8 mostra, junto da principal literatura escolhida para dar embasamento às capacidades relacionais, as características de cada categoria do modelo de efetividade da rede considerando os achados da pesquisa, a fim de interligar de forma mais objetiva os estudos de redes e capacidades, evidenciando muito do que pode ser agregado a partir dessa junção. Foram escolhidos quatro principais critérios encontrados na literatura para a análise das capacidades relacionais.

Tabela 8

Relação entre capacidades e o modelo de efetividade de redes

Critérios para examinar a capacidade político-relacional (Gestel, Voets e Verhoest, 2012; Evans, 2011; Gomide e Pires, 2014; Gomide e Pereira, 2018; Pires e Gomide, 2018)	Características de estrutura	Características de funcionamento	Características de contexto
1- Transparência	Mecanismo de <i>accountability</i> Composição da rede Densidade/nível de integração das relações	Processos de tomada decisão Nível de consenso sobre prioridades comunicação	Importância para a sociedade
2- Legitimidade	Ferramentas de integração Composição da rede	Processos de tomada decisão Gerenciamento de conflito Ações de gestão comunicação	Estabilidade do sistema Munificência de recursos Federalismo Presidencialismo de coalizão
3- Apoio político a projetos	Ferramentas de integração Composição da rede Densidade/nível de integração das relações	Processos de tomada decisão Gerenciamento de conflito comunicação	Estabilidade do sistema Munificência de recursos Importância para a sociedade Federalismo Presidencialismo de coalizão
4- Aprendizagem social	Ferramentas de integração Densidade/nível de integração das relações	Processos de tomada decisão Nível de consenso sobre prioridades Ações de gestão comunicação	Importância para a sociedade Federalismo

Nota. Fonte: Elaborado pela autora.

Aqui, cada característica que compõe cada uma das três categorias do modelo de efetividade de redes de Goulart (2019) foi agrupada de acordo com os quatro principais pilares detectados para o aprimoramento das capacidades relacionais, evidenciando a correspondência entre as temáticas de redes de políticas públicas e capacidades estatais, principalmente, no que diz respeito aos objetivos desta pesquisa, sobre a dinâmica da rede que implementa a política nacional de agricultura familiar e como suas particularidades conseguem trabalhar em prol de um Pronaf mais efetivo nos municípios.

A ligação, por exemplo, da aprendizagem social com as características “importância para a sociedade” e “processos de tomada de decisão”, permite evidenciar como que o poder público, ao conversar com membros da rede e seu público-alvo, consegue levar discernimento à sociedade da importância da agricultura familiar, cria meios de incentivo e chega até o nível organizacional com processos de decisão melhor pensados para sua população. Essa lógica se estende para todo o entendimento das características da rede e capacidades relacionais exposta na tabela acima.

6. Considerações Finais

O objetivo deste estudo foi analisar, sob a ótica das capacidades relacionais, como a esfera municipal se beneficia da atuação em rede e como ele desenvolve as capacidades político-relacionais a partir da percepção de atores ligados ao caso da agricultura familiar e do Pronaf. Para alcançar o objetivo inicialmente proposto, foram identificados importantes atores e membros da rede da agricultura familiar no estado de Goiás, atuantes ainda no momento de coleta de dados, e selecionados conforme vivência do meio, órgão atuante e disponibilidade. Por meio do modelo de efetividade de redes de políticas públicas desenhado por Goulart (2019), formou-se a base para análise dos resultados encontrados, a partir das três categorias dominantes do modelo, a saber: estrutural, de funcionamento e de contexto, para a seguinte análise em torna das capacidades estatais de cunho relacionais.

Foram realizadas entrevistadas qualitativas, a partir de um roteiro semiestruturado formulado a partir da literatura de redes de políticas públicas, capacidades estatais político-relacionais e o modelo de efetividade de redes. Ao todo, 12 perguntas foram apresentadas aos 14 entrevistados, com realização entre os meses de março e maio de 2023. Para a análise dos resultados, foi aplicado o método de análise de conteúdo, com base nas árvores de categorias anexas aos apêndices, segmentadas a partir da característica correspondente do modelo de efetividade e desenvolvimento das impressões dos entrevistados. O objetivo era que a partir dessas percepções fosse possível unir uma realidade tão marcante e pautada em luta social da agricultura familiar e realidade do Pronaf com o desenvolvimento de capacidades relacionais para dentro dessa rede, e que com isso fosse mostrado como melhorar a realidade da população a nível municipal, uma vez que todo o roteiro foi guiado para uma realidade de dentro dos municípios goianos, por mais que, considerando o federalismo brasileiro, muitas dessas lições também cabem para demais municípios de outros estados.

Considera-se de muita valia todos os resultados encontrados, que consideraram captar, a partir de atores de diferentes atuações, como se tem a agricultura familiar e acesso ao crédito do Pronaf no estado de Goiás. O aspecto relacional consegue adentrar de forma transversal diferentes realidades, e se mostra essencial no desenvolvimento das parcerias e ligações de trabalho dentro da rede, principalmente no que tange uma política

pública onde diferentes níveis de governo, formas de atuação e propósito precisam cooperar para uma maior efetividade de toda a população que se beneficia, seja direta ou indiretamente.

As primeiras perguntas focaram em desafios, barreiras e resultados apresentados pelo Pronaf na esfera municipal. Ficou evidenciado como esse programa é capaz de modificar o cenário de onde se insere, permitindo ao agricultor um senso maior de pertencimento, ascensão econômica e social, geração de emprego, entre outros. Necessário se atentar para os empecilhos que o atrapalham de conseguir chegar a mais pessoas, privando-as de melhorar sua renda e produção. Segundo o entrevistado 8, ator inserido no Ministério de Desenvolvimento Agrário, o Pronaf ainda é bastante concentrado na região sul do país, o que acaba dificultando sua disseminação para as outras regiões, por mais que a política seja a nível nacional.

Na metade do roteiro, a preferência ficou por parte da literatura de redes de políticas públicas, procurando compreender como é desenvolvido o relacionamento com sociedade civil e poder executivo municipal, atuação do Sistema S, poder legislativo e participação social. Para Miller (1994), o modelo tradicional de administração, ou até mesmo a teoria econômica da escolha racional, são insuficientes para se entender o fenômeno atual das redes de políticas públicas visto sua complexidade e adaptação ao contexto que lhe é apresentado. Na rede da agricultura familiar, mesmo considerando seu programa mais significativo, não é diferente. As diferentes percepções capturadas demonstram sua importância, lacunas, e aquilo que existe de mais valioso em sua aplicação no dia a dia, independente do órgão ou instituição de atuação.

Ao final, a principal pergunta do último bloco trouxe compreensão de como há a necessidade latente de melhoria de relacionamento entre diferentes atores da rede, mesmo que cada um possua seus objetivos separadamente e busquem por diferentes fins. A perspectiva relacional das capacidades estatais é passível de ampliação considerando trabalhos que tenham foco no relacionamento entre burocracia e múltiplos atores, além, também, dos atores provenientes da sociedade civil. Nessa mesma perspectiva, um destaque tem sido atribuído nas análises sobre relações e processos de interação entre burocracias executoras e os atores do poder legislativo, assim como demais representantes de governos subnacionais (Gomide e Pires, 2014).

Considerando o campo de estudo da administração pública brasileira e o amplo estudo de políticas públicas, este trabalho explorou duas importantes temáticas: redes de políticas públicas e capacidades estatais. Assim, espera-se que o estudo tenha sido capaz de fornecer melhores entendimentos, tanto práticos como teóricos, da aplicação das capacidades político-relacionais e melhor gestão de redes de políticas.

As principais limitações do estudo foram o difícil acesso a atores mais específicos ligados ao objeto estudo de caso do Pronaf; literatura ainda em desenvolvimento sobre capacidades estatais no nível municipal, já que a maioria dos estudos ainda possui grande foco no nível nacional (Luna e Soifer, 2017); necessidade de abordagem com mais detalhes dos estudos de capacidades relacionais, onde a maior parte dos estudos possui foco em capacidades burocráticas. Para pesquisas futuras, sugere-se que os pesquisadores consigam destrinchar em maior nível de detalhes as capacidades político-relacionais, inclusive na ampliação do próprio conceito, e também em uma abordagem mais profunda sobre os outros vinte e nove programas existentes na rede da Política Nacional da Agricultura Familiar e seus impactos em lugares diversos, dando foco aos governos subnacionais.

REFERÊNCIAS

Abranches, S. H. H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5–34. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 41-67.

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 1, 13-31.

ADDISON, H. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. LSE Research Paper, 2009.

Aguiar, R. B. D., & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. São Paulo, SP. N. 89 (ago. 2019), p. 1-28.

AGUILAR, Luis F. 2007. “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24 – 27, Oct. 2007.

Altafin, I. (2007). Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. *Brasília: CDS/UnB*, 1-23.

Andrade, J. A. (2006). *Redes de atores : uma nova forma de gestão das políticas públicas no Bardin L. Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 1977.

Arretche, M. T. S. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: O difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciências & Saúde Coletiva*, 8(2), 331-345. doi:10.1590/S1413-81232003000200002

Arretche, M. (2009). Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados*, 52, 377-423.

Barrientos, Fernando (2015), “La gobernabilidad democrática como condición del buen gobierno”, en D. Arellano y F. Patrón (coords.), *Gestión Pública y Buen gobierno en México, diálogos, preocupaciones y propuestas*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, pp. 85-126.

Batista, M. (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, 19, 449-473.

Batista, M. (2016). O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de sociologia e política*, 24, 127-155.

Bauer MW. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer MW, Gaskell G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002. p.189-217.

Benatti, Gabriela Solidário de Souza; BUAINAIN, Antônio Márcio. Capacidades estatais e políticas públicas: capacidade político relacional no desenvolvimento do Pronaf. *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, p. 68-88, jan./abr. 2021.

Bertranou, J. (2012). Notas sobre el concep-to de capacidad estatal y sus aplicaciones. Mimeo, ICO/UNGS.

Bianchini, V. (2015). Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios. *Brasília: SAF/MDA*, 45-68.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto editora.

Brasil. Lei nº 5.764, de 16 Dezembro de 1971. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso em: 05 de abril. 2023. *Brasil? Gestão & Regionalidade*, 22(64), 52-66.

Brizola, J., & Fantin, N. (2016). Revisão da literatura e revisão sistemática da literatura. *Revista de Educação do Vale do Arinos-RELVA*, 3(2).

Bronstein, M. M., Fontes, J. R., & Pimenta, G. A. (2017). Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações (Campo Grande)*, 18, 89-102.

Cairney, P., Weible, C.M. The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sci* 50, 619–627 (2017). <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9304-2>.

Calmon, P., & Costa, A. T. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, (1).

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

Carneiro, M. J. (1997). Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. *Estudos sociedade e agricultura*.

Carneiro, M. J., & Maluf, R. S. (2005). Multifuncionalidade da agricultura familiar. *Cadernos do CEAM*, 43-58.

Cheibub, J., Przeworski, A., & Saiegh, S. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565-587. doi:10.1017/S0007123404000195.

Christensen, R. K., & Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 28(4), 265-279.

Cingolani, L. (2013). The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures.

Couto, L., Soares, A., & Livramento, B. (2021). Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. *Revista Brasileira de Ciência Política*.

Creswell, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1998. de <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/29346>.

da Silva, L. B., Meneses, V. D., & de Azevedo Almeida, L. (2022). CAPACIDADES POLÍTICO-RELACIONAIS ESTABELECIDAS PELA COMUNICAÇÃO DIGITAL: proposição de um instrumento de análise. *Comunicação & Inovação*, 23(52).

De Almeida, M. H. T. (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (51), 13-34.

De Almeida, M. H. T. (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (51), 13-34.

de França, C. G. (2010). Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural. *Desenvolvimento em Debate*, 1(2), 65-81.

Deakin, N. (2001). *In search of civil society*. Palgrave Macmillan.

Delgado, G. C., & Bergamasco, S. M. P. P. (2017). Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. *Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário*, 470.

Dresch, A., Lacerda, D. P., & Júnior, J. A. V. A. (2015). *Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia*. Bookman Editora.

- Echer, I. C. (2001). A revisão de literatura na construção do trabalho científico. *Revista gaúcha de enfermagem*. Porto Alegre. Vol. 22, n. 2 (jul. 2001), p. 5-20.
- Evans, P. (1993). O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 107-157.
- Evans, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- Ferreira, José Gomes. Desafios para uma nova cultura da água. In Ferrão, João et al.(Coord.). *Reflexões sobre Ambiente, Território e Sociedade. Três Anos do Blogue ATS*. Lisboa: OBSERVA -Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2019, p.196-199.
- Filgueiras, F. D. B. (2018). Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil.
- Fraser, M. T. D., & Gondim, S. M. G. (2004). Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. *Paidéia (Ribeirão Preto)*, 14, 139-152.
- Fujisawa, D. S. Utilização de jogos e brincadeiras como recurso no atendimento fisioterapêutico de criança: implicações na formação do fisioterapeuta. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368.
- Gil, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa (Vol. 4, p. 175). São Paulo: Atlas.
- Godoy, A. S. (1995). A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. *Revista de administração de empresas*, 35, 65-71.
- Gomide, A. D. Á., & Pereira, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de administração pública*, 52, 935-955.
- Gomide, A. D. Á., & Pires, R. R. C. (2012). Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI.
- Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). Apresentação-O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, 20(1).
- Gomide, A. D. Á., Pereira, A. K., & Machado, R. A. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira.

Gomide, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: A abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30.

Goulart, L. N. (2019). Análise de Redes da Política Nacional de Agricultura Familiar: observações em um contexto marcado pelo federalismo e pelo presidencialismo de coalizão.

Goulart, L. N., & Vieira, D. M. (2020). Construção de um modelo de análise de redes de políticas públicas em contextos de federalismo e de presidencialismo de coalizão. Cadernos EBAPE. BR, 18, 91-103.

Goulart, L. N., Vieira, D. M., BITTENCOURT, D., & DE CARVALHO, M. A. T. I. A. S. (2021). A rede da Política Nacional de Agricultura Familiar no Brasil. Cadernos EBAPE. BR, 19, 96-110.

Gresele, W. D., Brun, J. R., & Walter, S. A. (2021). IMPACTO DO PRONAF NO CRESCIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES NO PERÍODO DE 2012 A 2016. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, 18(3), 212-236.

Grin, E. J., Nascimento, B. A., Abrucio, F. L., Fernandes, A. S. A. (2018). Desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312-336.

Grin, E. J. (2012). Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, 1(Edição 2).

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2019). Governos locais: uma leitura introdutória.

Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.

Grin, E. J., do Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76).

Grindle, M. S. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Grisa, C., Schmitt, C. J., Silva, A. P. D., Leite, S. P., Zimmermann, S., & Barbosa, Y. R. D. S. (2022). A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações.

Grisa, C., Wesz Junior, V. J., & Buchweitz, V. D. (2014). Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52, 323-346.

Guanziroli, C. E., Buainain, A. M., & Di Sabbato, A. (2012). Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil:(1996 e 2006). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50, 351-370.

HENDRIX, C. Measuring state capacity: theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010.

<https://sistemafeaeg.com.br/trabalhe-conosco>

Jennings, E. T., & Krane, D. (1994). Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone. *Public Administration Review*, 54(4), 341-3

JESSOP, B. Bringing the State back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. *International Review of Sociology*, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

Jovchelovitch, S & Bauer, M.W. (2002). Entrevista narrativa. Em M.W. Bauer & G. Gaskell (orgs.), *Pesquisa qualitativa com texto, imagem, e som. Um manual prático* (pp.90-113). Petrópolis: Vozes.

Kadushin, C. (2013). *Comprender las redes sociales. Teorías, conceptos y hallazgos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Kjaer, M., Hansen, O. H., & Thomsen, J. P. F. (2002). Conceptualizing state capacity. *Demstar Research Report*, 6, 1-32.

Klijn, E.-H. (1997). Policy networks: an overview. In *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, [S.l.], n.16, p.171-194, 2004.

Licha, I., & Molina, C. G. (2006). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar* (Vol. 1). Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., Ferreira, A. (2014). Conflitos e articulação de interesses no Projeto de Integração do rio São Francisco. In Gomide, A. Pires R. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília, DF: IPEA.

Ludke, M., & André, M. (1986). Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. *Em Aberto*, 5(31).

Mattei, L. (2001). Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. *Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção*, 4, 1-14.

Matthews, F. Governance and State capacity. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. n&nrm=iso>. access on 15 Jun. 2022. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245806>.

MILLER, Hugh T. Post-progressive public administration: lessons from policy networks. *Public Administration Review*, v. 54, n. 4, July/August 1994

Nascimento, L. (2007). Rede de Política Pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais-SUS/MG. 2007. 140f (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Administração)-Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte).

Navarro, Z. (2010). A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. *Agricultura Brasileira, desempenho, desafios e perspectivas*. IPEA, Brasília.

Nunes, Wellington. (2020). Políticas públicas e construção de capacidades estatais: comparando políticas industriais e sociais no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73), e004. Epub June 26, 2020.<https://doi.org/10.1590/1678-987320287304>.

O'DONNELL, G. Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

O'Toole, L. J. (1997a). Implementing public innovations in network settings. *Administration and Society*, 29(2), 115–138. <https://doi.org/10.1177/009539979702900201>.

O'Toole, L. J., & Meier, K. J. (2004). Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 64(6), 681–693. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00415.x>

Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan & Castles, Francis (eds.). 2005. *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*. New York : Cambridge University.

Offe, C., 2009. Governance: an 'empty signifier'? *Constellations*, 16, pp.550-562. DOI: 10.1007/978-3-531-91066-6_3.

Oliveira, G. R., de Araújo, F. M., & de Queiroz, C. C. (2017). A importância da assistência técnica e extensão rural (ATER) e do crédito rural para a agricultura familiar em Goiás. *Boletim Goiano de Geografia*, 37(3), 528-551.

Pasqualotto, N., Kaufmann, M. P., & Wizniewsky, J. G. (2019). Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável.

Pereira, A. K., Machado, R. A., Cavalcante, P. L. C., Gomide, A. D. Á., Bersch, K., Magalhães, A. G., ... & Pires, R. R. C. (2019). Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança- "The Governance Project": relatório final do survey.

Pereira, A. K., Mertens, F., & Abers, R. (2022). A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais. Dados, 66.

Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. Research Paper no 21. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>

Picolotto, E. L. (2014). Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de economia e sociologia rural*, 52, 63-84.

Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública*, 43, 1343-1368.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2018). Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas.

Pires, Roberto Rocha Coelho; Gomide, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, June 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782016000200121&lng=e>

Ploeg, J. D. V. D. (2014). Dez qualidades da agricultura familiar.

Preto, J. M., & Horn, C. H. V. (2020). Uma avaliação do PRONAF no período 1995-2018. *Colóquio (Taquara): revista das Faculdades de Taquara*. Vol. 17, no. 1 (jan./mar. 2020), p. 35-39.

Procopiuck, M., & Frey, K. (2009). Articulações organizacionais em redes de políticas públicas no ciberespaço: o caso da política de difusão social de TICS em Porto Alegre e Curitiba. *Organizações & Sociedade*, 16, 687-706.

Procopiuck, M., & Frey, K. (2009). Redes de Políticas Públicas e de Governança e sua análise a partir da Websphere Analysis. *Revista de Sociologia e Política*, 17(34).

Procopiuck, M., & Frey, K. (2009). Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. *Revista de Sociologia e Política*, 17, 63-83.

Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638-648.

Provan, Keith G., Amy Fish, and Joerg Sydow. 2007. Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management* 33(3): 479–516

Quadrana, A. (2020). El Clúster de la Semilla: un abordaje desde el Análisis de Redes de Políticas Públicas. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 31(2), 124-136.

Raab, J., Mannak, R. S., & Cambré, B. (2015). Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 25(2), 479-511.

Ramagem, R. D., & Gomes, R. C. (2021). Construção de capacidades político-relacionais para coordenação federativa no Programa Água para Todos: análise na perspectiva institucionalista. *Administração*.

Repetto, F. (2003, October). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. In VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Vol. 28).

Repetto, F., & Fernández, J. P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Rivera, M. E. A. (2022). Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). *Espacios Públicos*, 19(47), 51-76.

Rivera, M. E. A. (2023). Factores institucionales en la gestión de redes de políticas públicas y redes de gobernanza. Caso de estudio: “Programa Pueblos Mágicos”, en Estado de México. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 11(22), 93-115.

Rivero, J. (2004). La notion juridique de laïcité. *Archives de philosophie du droit*, 48.

Rocha Neto, J. M. D., & Borges, D. F. (2016). Políticas públicas coordinadas e presidencialismo de coalizão: o caso do Promeso. *Cadernos EBAPE. BR*, 14, 440-472.

Rosenfeld, M. 2000. American Constitutionalism Confronts Denniger’s New Constitutional Paradigm. *Constellations*, v. 7, n. 4, p. 529-548.

SÁTYRO, N. A construção institucional da desigualdade no Brasil. *Teoria & Sociedade (UFMG)*, v. 22, p. 10-36, 2014

Schneider, S., & Cassol, A. (2013). A agricultura familiar no Brasil. *Serie documentos de trabajo*, (145).

Schneider, S., Cazella, A. A., & Mattei, L. (2021). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf–Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Grifos*, 30(51), 12-41.

Schneider, V. (2005). Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5(1), 29-58.

Shiroma, E. O. (2019). Redes, experts e a internacionalização de políticas educacionais. *Revista De Estudios Teóricos Y Epistemológicos En Política Educativa*, 5, 1–22. <https://doi.org/10.5212/retepe.v.5.14425.003>.

Silva, Eduardo Q. da. Políticas públicas e capacidades estatais: um exame dos Projetos Estratégicos de Defesa sob a ótica dos arranjos institucionais. Dissertação (mestrado). 143f. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2018. Brasília: IPEA, 2018.

Silva, L. B. da, & Almeida, L. de A. (2020). Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. *RP3 - Revista De Pesquisa Em Políticas Públicas*, (2). <https://doi.org/10.18829/1905>.

Silva, M. A. M. (2016). A indução de capacidade estatal pela União junto aos governos estaduais do Brasil: o perfil do marco normativo federal de segurança pública. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.

Simon, Herbert (1997), *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in Administrative Organizations*, 4ed., USA, The free press.

Skocpol, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the state back in*. Nova York: Cambridge University Press, 1985. p. 3-43.

Skowronek, S. (1984). *Building a new American state*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Soares, M. M., & Machado, J. Â. (2018). *Federalismo e políticas públicas*.

Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*, 10(3), 103-112.

Souza, C. (2002). Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. *Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo*.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, 105-121.

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

Souza, C. (2016). Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. In A. Gomide, R. Boschi (orgs.). Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva (pp. 51-103). Ipea.

Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. Bonamino, & C. P. Carvalho (Eds.), Implementação de políticas e atuação de gestores públicos (pp. 43-67). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Stake, R. E. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

Torres, J. C. D. O. (1961). A formação do federalismo no Brasil. Brasileira.

Trentini, M., & Paim, L. (1999). Pesquisa em enfermagem: uma modalidade convergente-assistencial. Florianópolis: UFSC, 162.

Van Gestel, K., Voets, J., & Verhoest, K. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 140-188.

Ventura, M. M. (2007). O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SoCERJ*, 20(5), 383-386.

Viana, P. I. S. (2021). O projeto de integração do rio São Francisco: Uma análise de seus stakeholders e empreendedores institucionais.

Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018). Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice. *Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan*

APÊNDICES

Roteiro de entrevistas

1. Como a esfera municipal tem trabalhado em prol da agricultura familiar? Quais são as políticas implementadas?
2. Falando especificamente do PRONAF: quais são os resultados observados para a agricultura familiar do município hoje?
3. Quais são os desafios ou barreiras enfrentadas em relação ao PRONAF no município? Por quê?
4. Por outro lado, quais são os elementos ou fatores que facilitam ou contribuem para o sucesso do PRONAF no município? Por quê?
5. Descreva a relação atual do poder executivo local com a sociedade civil (a saber: ong's; grupos comunitários; associações profissionais; sindicatos; entre outros);
6. Atualmente existe algum tipo de ferramenta/ação de prestação de contas para a sociedade sobre as atividades da política pública/programa?
7. Como e quais atores relevantes do poder legislativo são essenciais para a manutenção do programa?
8. Como se dá a atuação do Sistema S na política pública de agricultura familiar hoje? Ela existe e é relevante?
9. Existe participação social no planejamento das ações do programa? Se sim, como ela acontece?
10. Quais são os principais ganhos para o governo municipal a partir da atuação em rede com outros atores de governo e da sociedade na implementação do PRONAF?
 - 10.1. A interação com os atores da rede tem provocado ou aumentado o apoio político/aprendizado social sobre agricultura familiar?
11. Qual o maior problema enfrentado hoje sobre o relacionamento entre atores de diferentes esferas e seus interesses?

Arvores de categorias



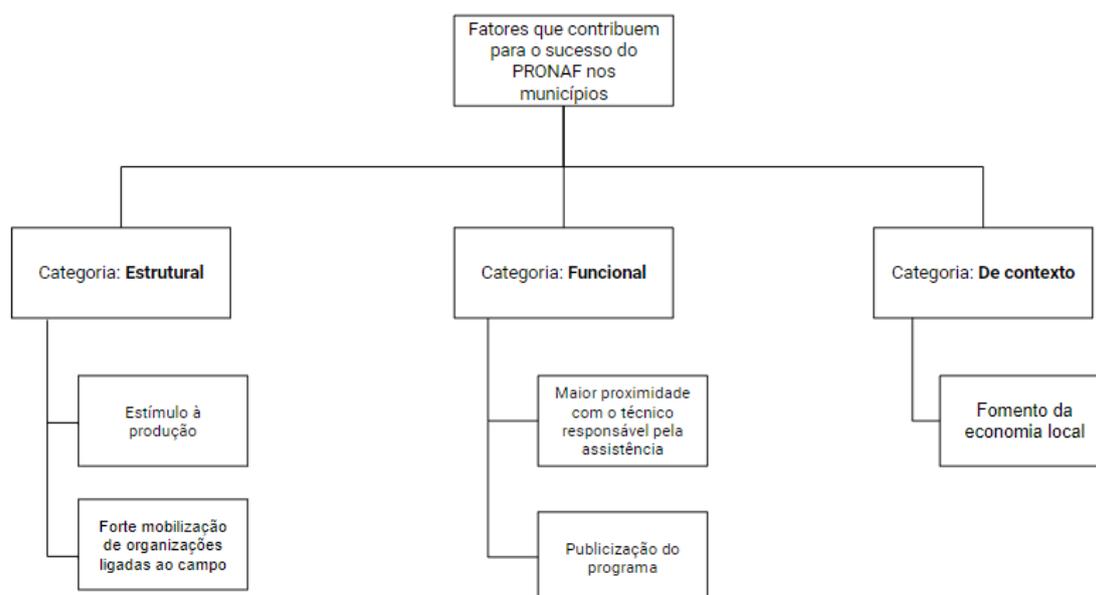
Pergunta 1 - Como a esfera municipal tem trabalhado em prol da agricultura familiar? Quais são as políticas implementadas?



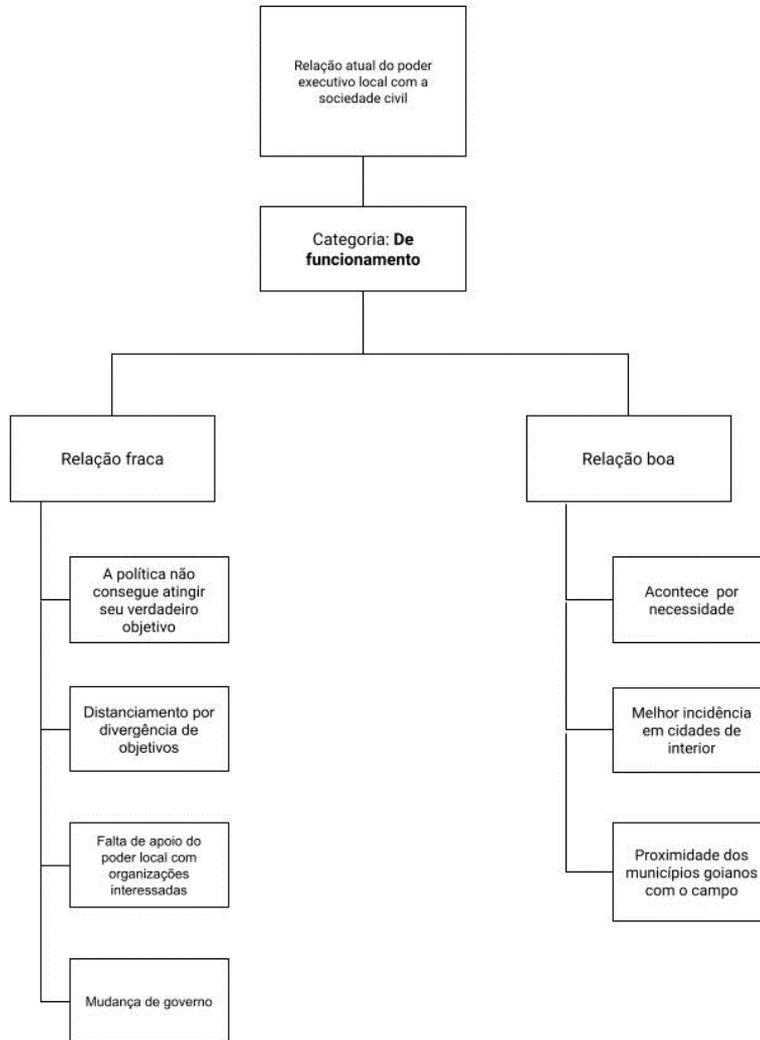
Pergunta 2 - Falando especificamente do PRONAF, quais são os resultados observados para a agricultura familiar municipal hoje?



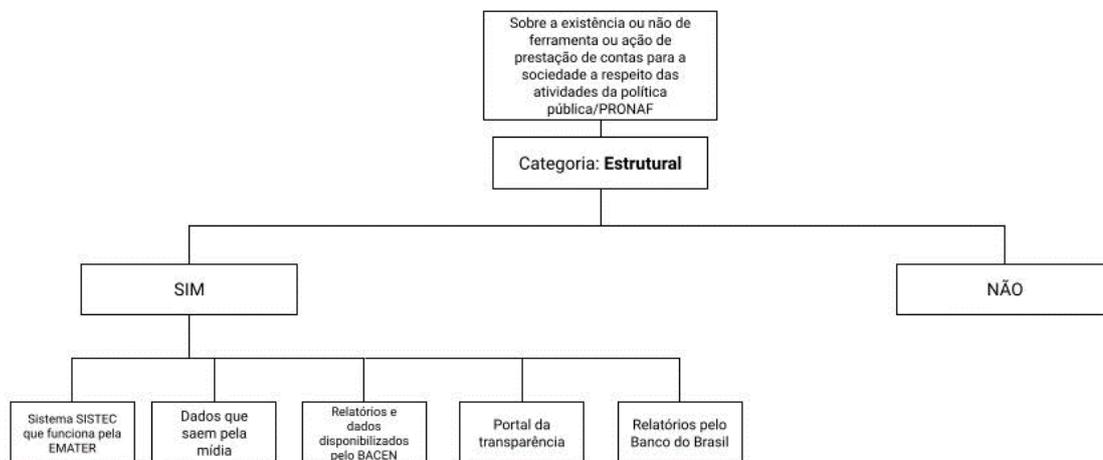
Pergunta 3 - *Quais são os desafios ou barreiras enfrentadas em relação ao PRONAF nos municípios? Por quê?*



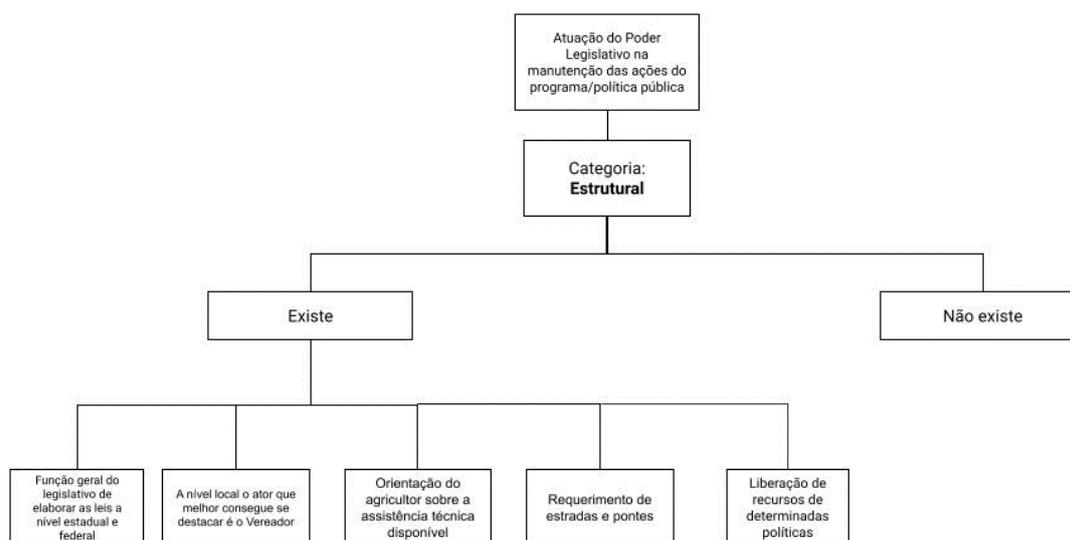
Pergunta 4 - Por outro lado, quais são os elementos ou fatores que facilitam ou contribuem para o sucesso do PRONAF nos municípios? Por quê?



Pergunta 5 - Descreva a relação atual do poder executivo local com a sociedade civil (a saber: ongs, grupos comunitários, associações profissionais, sindicatos, dentre outros...)



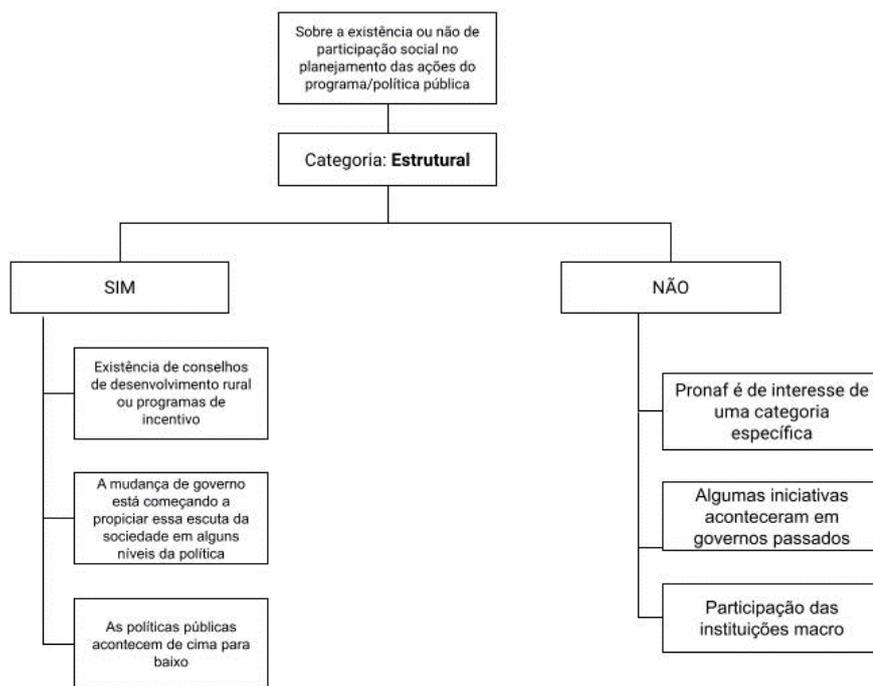
Pergunta 6 - Atualmente existe algum tipo de ferramenta ou ação de prestação de contas para a sociedade a respeito das atividades da política pública/programa?



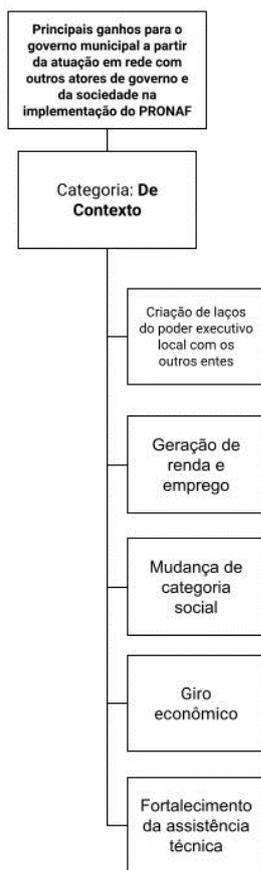
Pergunta 7 - Como e quais atores relevantes do poder legislativo são essenciais para a manutenção do programa/política pública?



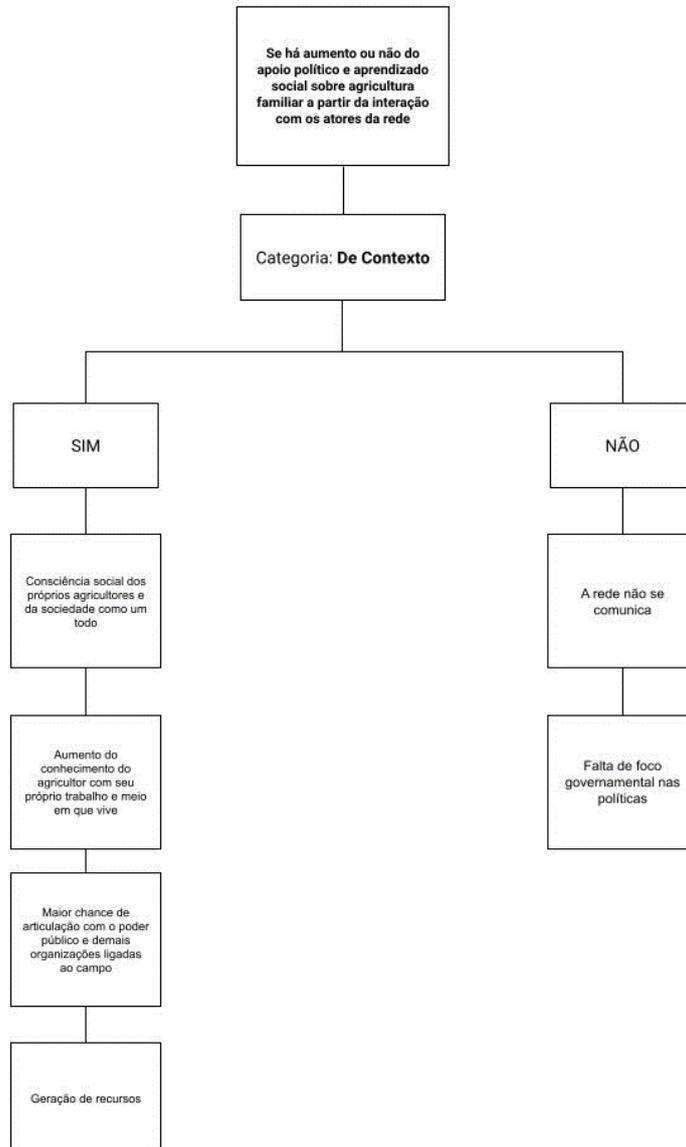
Pergunta 8 - Como se dá a atuação do Sistema S na política da agricultura familiar hoje? Ela existe e é relevante?



Pergunta 9 - *Existe participação social no planejamento das ações do programa? Se sim, como ela acontece?*



Pergunta 10 - *Quais são os principais ganhos para o governo municipal a partir da atuação em rede com outros atores de governo e da sociedade na implementação do PRONAF?*



Pergunta 11 – “A interação com os atores da rede tem provocado ou aumentado o apoio político/aprendizado social sobre a agricultura familiar?”



Pergunta 12 - *Qual o maior problema enfrentado hoje sobre o relacionamento entre atores de diferentes esferas e diferentes interesses?*