



UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS
PATRÍCIA APARECIDA FERREIRA

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA
PROPOSTA DE MODELO PROCESSUAL DE
ANÁLISE**

**LAVRAS – MG
2011**

PATRÍCIA APARECIDA FERREIRA

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE MODELO
PROCESSUAL DE ANÁLISE**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para obtenção do título de Doutor.

Orientador

Prof. Dr. Edgard Alencar

Co-orientador

Prof. Dr. José Roberto Pereira

**LAVRAS
2011**

**Ficha Catalográfica Preparada pela Divisão de Processos Técnicos da
Biblioteca da UFLA**

Ferreira, Patrícia Aparecida.

Gestão de políticas públicas : uma proposta de modelo processual
de análise / Patrícia Aparecida Ferreira. – Lavras : UFLA, 2011.
306 p. : il.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

Orientador: Edgard Alencar.

Bibliografia.

1. Desenvolvimento. 2. Saber local. 3. Modelos conceituais. 4.
Abordagem de processo. 5. Análise de significado. I. Universidade
Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 320.6

PATRÍCIA APARECIDA FERREIRA

**GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PROPOSTA DE MODELO
PROCESSUAL DE ANÁLISE**

Tese apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, área de concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento, para a obtenção do título de Doutor

APROVADA em 29 de abril de 2011

Dra. Ana Alice Vilas Boas	UFLA
Dra. Flávia Luciana Naves Mafra	UFLA
Dra. Maria de Lourdes Souza Oliveira	UFLA
Dra. Valéria Martins Judice	UFSJ
Dr. Francisco Giovanni David Vieira	UEM
Dr. José Roberto Pereira	UFLA

Dr. Edgard Alencar
Orientador

**LAVRAS – MG
2011**

Aos meus pais, Terezinha e Messias, o meu reconhecimento e gratidão por todo carinho, compreensão e apoio constante ao longo desta trajetória. Amo vocês!

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por todas as oportunidades e por ter me concedido força, perseverança e sabedoria para prosseguir nesta trajetória.

Ao meu amigo e mestre, professor Edgard Alencar, pela orientação, amizade, paciência, apoio e incentivo. Muito obrigada, por ter me ensinado, ao longo desses oito anos de orientação de iniciação científica, mestrado e doutorado, o caminho da ciência, mas, sobretudo, os seus ensinamentos de vida.

Aos meus pais, Terezinha e Messias, pelo amor incondicional e incentivo constante.

Ao Eduardo que, com todo o seu carinho, soube compreender as minhas ausências nesse período, compartilhando todos os momentos de angústias e alegrias.

As minhas irmãs, Daniele e Ana Paula, por todo carinho e apoio demonstrado nessa trajetória.

Ao Professor José Roberto Pereira, pelas valiosas discussões e estímulo.

Aos membros da banca – professores Francisco Giovanni David Vieira, Valéria Martins Judice, Ana Alice Vilas Boas, Maria de Lourdes Souza Oliveira e Flávia Luciana Naves Mafra -, por toda disponibilidade e participação na avaliação deste trabalho

Aos professores do DAE, pelos ensinamentos e apoio.

Aos funcionários do DAE, em especial Deila e Jaqueline, pela dedicação nos serviços prestados.

Ao professor Robson Amâncio e a Ana Carolina, Ana Adalgisa e Jaciara, pelo trabalho e esforço empregados na pesquisa “Agropecuária sul-mineira e agricultura familiar: uma análise interpretativa”. De modo especial, agradeço a Ana Carolina, por toda a sua amizade e disponibilidade na continuação desta pesquisa.

A todos os entrevistados, que contribuíram para a realização deste trabalho.

Aos queridos amigos, alguns cúmplices desde a turma do mestrado e outros da turma de doutorado, Cléria Lourenço, Bruno Tavares, Sabrina Silva, Vânia Oliveira, Dany Tonelli, Douglas Botelho e Célia Ottoboni, pelo carinho e incentivo. As experiências e as palavras amigas compartilhadas nos nossos grupos de estudos, cafezinhos na cantina e viagens para os congressos ficarão para sempre como grandes recordações, das quais sempre terei saudades.

A Clarisse, por toda receptividade nas reuniões de orientação, na sua residência.

As minhas primas, Mariana e Maíra, por todo apoio e otimismo.

Aos estimados amigos Renata Furtado, Gideon de Benedicto, Luciana Silveira, Maria das Graças Paula, Raquel Fonseca, Célia Naves, Simone Aoyagui, Robson Armindo, Iara Maximiano, Elaine Carvalho, Samantha Brettas e Fernanda Costa, pelas constantes manifestações de estímulo e apoio a esta conquista.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig), pela concessão de bolsa durante o desenvolvimento deste trabalho e também pelo financiamento da pesquisa “Agropecuária sul-mineira e agricultura familiar: uma análise interpretativa”.

RESUMO

Modelos conceituais têm sido utilizados para referenciar a análise de políticas públicas, entre os quais se destaca a abordagem de processo que designa a política como um ciclo formado por três fases: formulação, implementação e avaliação. Essas fases não devem ser compreendidas de modo linear, pelo contrário, representam um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado, Sociedade e Mercado. Sob este ponto de vista, instrumentos devem ser elaborados no intuito de propiciar informações relevantes para a análise de políticas. Nesse sentido, foi proposto, neste trabalho, um modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica processual que contemple o conhecimento dos atores sociais que estarão envolvidos com as estratégias de desenvolvimento. Ressalta-se que esta proposta de modelo fundamenta-se nos pressupostos teóricos e metodológicos de uma pesquisa empírica a respeito dos fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas. Como fundamentos teóricos foram utilizadas a abordagem interpretativa e a teoria da ação social. Quanto à metodologia, foi utilizada a *grounded theory* combinada com a análise de significado. O modelo proposto foi delineado em cinco fases: esquema geral de interpretação; processo de orientação; categorização dos fatores em favoráveis e ou limitantes; fatores favoráveis e ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas; implementação. Para referenciar uma aplicação prática do modelo foram apresentados os fatores favoráveis e ou limitantes ao desenvolvimento da agricultura familiar no Sul de Minas, segundo a percepção de diferentes atores sociais. Com relação à forma como esses fatores podem ser considerados proposições para as políticas públicas, destacam-se que, dentre os diferentes significados, houve a descrição de aspectos como: alternativas para a formulação de políticas (diversificação, agroindústria e agricultura orgânica); potencialidades para diferentes políticas públicas (fatores edafoclimáticos, localização, mobilização dos produtores, pequenas propriedades, tradição ou vocação); problemas a serem contornados pelas políticas (comercialização, crédito, mobilização dos produtores e tradição ou vocação) e conteúdos para avaliação de políticas públicas vigentes (crédito, instituição de pesquisa agrícola e extensão rural). Acredita-se que o modelo possa ser aplicado a outras realidades e que as suas principais contribuições decorrem da necessidade de incluir o saber local no processo de análise de políticas e de que as proposições para formulação e avaliação de políticas não podem ser pensadas apenas no âmbito dos fatores que explicam a estrutura. O comportamento do indivíduo também deve ser incorporado, pois pode incluir elementos que atuam também como favoráveis e ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade.

Palavras-chave: Modelo. Políticas públicas. Desenvolvimento. Saber local.

ABSTRACT

Conceptual models have been used to reference the public policy analysis, including the process approach which designates the policy as a cycle formed by three phases: formulation, implementation and evaluation. Those phases must not be understood in a lineal way, on the contrary, they represent an interactive process moved by the dynamics of the relationships among State, Society and Market. Under this point of view, instruments must be elaborated in the intention of propitiating important information for the policy analysis. In that sense, it was proposed, in this paper, a model for the public policy analysis under the procedural optics which contemplates the social actors' knowledge that will be involved with the development strategies. It is pointed out that this model proposal is based in the theoretical and methodological presuppositions of an empiric research, regarding the favorable and limiting factors to the agriculture and cattle raising in the South of Minas. As theoretical foundations were used the interpretative approach and the social action theory. About the methodology, it was used the grounded theory combined with the meaning analysis. The proposed model was delineated in five phases: interpretation general outline; orientation process; factors categorization in favorable and or limiting; favorable and or limiting factors as propositions for public policy formulation and evaluation; implementation. To reference a practical application of the model, the favorable and or limiting factors were presented to the farm agriculture in the South of Minas, according to the different social actors' perception. Regarding the form as those factors can be considered propositions for the public policies, stand out that, among the different meanings, there was the description of aspects as: alternatives for the policies formation (diversification, agribusiness and organic agriculture); potentialities for different public policies (edaphoclimatic factors, location, producers' mobilization, small properties, tradition or vocation); problems to be outline by the policies (commercialization, credit, producers' mobilization and tradition or vocation) and contents for effective public policy evaluation (credit, agricultural research institution and rural extension). It is believed that the model can be applied to other realities and that its main contributions elapse of the need of including the local knowledge in the policy analysis process and that the propositions for policy formulation and evaluation cannot be thought only in the factors ambit which explains the structure. The individual's behavior must also be incorporate, because it can include elements that also act as favorable and or limiting to a given reality development.

Keywords: Model. Public policies. Development. Local knowledge.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Os modelos revistos por Dye, foco e processo político administrativo	48
Quadro 2	Dimensões ontológicas, epistemológicas e metodológicas dos paradigmas sociológicos	86
Quadro 3	Teoria da ação segundo as concepções de Weber, Parsons, Giddens e Bourdieu	120
Quadro 4	Síntese das orientações que permeiam modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual.....	181
Tabela 1	Categoria de atores sociais e número de entrevistados por categoria na segunda fase da pesquisa, realizada em 2003.....	150
Tabela 2	Categoria de atores sociais e número de entrevistados por categoria na terceira fase da pesquisa, realizada em 2007	152

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica processual	160
Figura 2	Esquema geral de interpretação	162
Figura 3	Processo de orientação.....	167
Figura 4	Relato de transcrição.....	172
Figura 5	Organização das transcrições utilizando quadros	173
Figura 6	Artifícios para a organização das transcrições em quadros	174
Figura 7	Delimitação das categorias	175
Figura 8	Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes	176
Figura 9	Fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas	178
Figura 10	Implementação de políticas públicas	180

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Objetivos	20
1.1.1	Objetivo geral	20
1.1.2	Objetivos específicos	20
1.2	Justificativa	20
1.3	Estrutura da tese	23
2	DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS	26
2.1	O conceito de desenvolvimento: um breve recorte histórico	26
2.2	Políticas públicas	41
2.2.1	Estado e sociedade	61
2.2.2	Saber técnico e saber local	71
3	FUNDAMENTOS TEÓRICOS	77
3.1	Administração e sociologia	77
3.2	Teoria da ação social	89
3.2.1	Sociologia compreensiva de Max Weber e os tipos ideais de ação social	92
3.2.2	Parsons e a teoria sistêmica de ação social	104
3.2.3	A teoria da estruturação (Giddens) e a prática social (Bourdieu)	112
4	FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	123
4.1	Grounded theory	124
4.2	Análise de significado	132
5	AGRICULTURA FAMILIAR, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	135
6	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	147
6.1	Seleção dos entrevistados	148

6.1.1	Segunda fase (2003-2004).....	148
6.1.2	Terceira fase (2007-2008).....	150
6.2	Método de coleta de informações	153
7	MODELO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA PROCESSUAL	156
7.1	Proposição de um modelo	157
7.1.1	Fase 1: Esquema geral de interpretação	161
7.1.2	Fase 2: Processo de orientação	166
7.1.3	Fase 3: Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes	170
7.1.4	Fase 4: Fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas.....	177
7.2	Aplicação do modelo na pesquisa empírica sobre agropecuária familiar na RSMG	182
7.2.1	Fatores favoráveis.....	184
7.2.1.1	Fatores edafoclimáticos.....	185
7.2.1.2	Localização.....	189
7.2.1.3	Diversificação agrícola e rural	193
7.2.1.4	Agroindústria.....	199
7.2.1.5	Agricultura orgânica.....	204
7.2.2	Fatores limitantes	211
7.2.2.1	Comercialização.....	211
7.2.2.2	Crédito.....	223
7.2.3	Fatores considerados ora favoráveis e ora limitantes	228
7.2.3.1	Mobilização dos produtores familiares	228
7.2.3.2	Tradição ou vocação.....	245
7.2.3.3	Pequenas propriedades rurais.....	250
7.2.3.4	Instituições de pesquisa agrícola e extensão rural.....	255

8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	274
	REFERÊNCIAS	286

1 INTRODUÇÃO

O termo desenvolvimento, nos últimos cinquenta anos, alcançou, no campo dos estudos sociais, políticos e econômicos, uma singularidade histórica, sendo intensamente discutido no espaço acadêmico, por meio da associação com as esferas local, regional, nacional, rural, agrícola, industrial, sustentável, setorial e territorial, entre outras.

Independente da conjugação que se faça do estudo sobre desenvolvimento a uma destas esferas, verifica-se que muitas das discussões são permeadas, de modo direto ou indireto, pelo debate de políticas públicas, uma vez que estas se caracterizam como um dos principais instrumentos ou estratégias responsáveis pelo desenvolvimento.

O estudo de políticas públicas abrange diversos modelos conceituais - institucional, de processo, de elite, racional, incremental, da teoria de jogos, da opção pública e sistêmico – que, segundo Dye (2009), originam-se de diferentes abordagens que, a princípio, não foram formuladas com a finalidade de estudar a política pública, mas que oferecem um caminho de reflexão. Logo, esses modelos visam simplificar e esclarecer as ideias sobre políticas públicas; identificar aspectos importantes de questões político-sociais; focalizar nas características da vida política; direcionar esforços para compreender melhor tais políticas, sugerindo o que é importante e o que não é importante e propor explicações e prever suas consequências.

Dentre os modelos conceituais que permeiam o estudo sobre políticas públicas, destaca-se o modelo de processo que designa a política pública como um ciclo clássico fundamentado em três fases político-administrativas: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000). Há uma notória preocupação de acadêmicos e gestores públicos em descrever ou aplicar de forma sucessiva as fases que conformam esse ciclo como um quadro de

referência para a análise de política pública sob a ótica procedimental, administrativa e racional.

Ao considerar este ciclo como uma forma de análise de políticas públicas, o pesquisador ou o gestor público também devem ter consciência de que aspectos de diferentes naturezas poderão influenciar de forma clara ou oculta na sua utilização. Sob esta perspectiva, acredita-se que a análise de política como um ciclo deve ser permeada por questões transversais, como a participação social, a descentralização, a fragmentação das fases, o saber técnico e o saber local.

Caracterizando, brevemente, cada uma das questões, verificam-se a necessidade de uma política pública incluir a participação social e a descentralização como elementos cernes na sua gestão, reforçando as relações entre Estado e sociedade. Quanto à fragmentação, ela pode ser entendida como uma questão crítica na gestão de políticas, que perpassa desde a ausência de uma visão estratégica ou a inadequação de um foco definido de uma política pública, até um processo descoordenado, inconsistente e incoerente das instituições responsáveis por formular, implementar e avaliar políticas públicas. Paralelamente, essa fragmentação pode ser atribuída à ênfase técnica e institucional que recai sobre a gestão de uma política, distanciando-se das aspirações, necessidades e vivências que compõem o saber local de atores que participam do ciclo de política pública.

O ciclo, portanto, deve ser compreendido como uma construção política e social, no qual tais políticas não seguem um processo linear e contínuo. Pelo contrário, é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre os atores envolvidos, como o Estado e a sociedade. Sob este ponto de vista, instrumentos devem ser elaborados no intuito de propiciar informações e conteúdos relevantes para a análise de políticas públicas.

Seguindo a tradição positivista, cartesiana e utilitarista, muitos instrumentos de análise de políticas são desenvolvidos para obter indicadores numéricos e objetivos, reforçando, assim, as dimensões técnica, racional e sistemática que permeiam a gestão pública. A busca por este conteúdo, todavia, não pode estar atrelada apenas aos métodos tradicionais de pesquisas quantitativas, como o questionário estruturado e a análise estatística de base de dados, uma vez que tais métodos podem se distanciar das reais concepções de realidade dos atores sociais envolvidos.

Nesse sentido, torna-se necessário conjugar os esforços na tentativa de que as concepções de realidade dos diversos atores sociais sejam consideradas, em especial as dos atores locais, pois esses podem apresentar informações relevantes para a análise de políticas públicas que visem o desenvolvimento. Além disso, isso corrobora com a “nova”¹ proposta de desenvolvimento, que deve ser estruturada a partir de uma lógica endógena, que alia, de forma integrada, as dimensões social, ambiental, econômica e política.

Dentre as perspectivas que podem contribuir com estes esforços, algumas abordagens sociológicas clássicas e contemporâneas apontam caminhos reflexivos de como incorporar as aspirações, as vivências e as percepções de diferentes atores sociais a um processo de análise de uma política, ampliando as fronteiras multidisciplinares que ancoram o campo de estudos em gestão pública.

Reconhecendo o contexto desta problemática é que se propõe a elaboração de um modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica processual, que contemple o conhecimento, a opinião e a tradição dos grupos de atores sociais que estarão envolvidos com as estratégias de desenvolvimento,

¹ Essa “nova” proposta culmina em denominações como desenvolvimento local (TENÓRIO, 2007), desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2002) e desenvolvimento sustentável (SACHS, 2002; VEIGA, 2005)

sejam como beneficiários, planejadores, implementadores ou, até mesmo, avaliadores.

Ressalta-se que esta proposta de modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual fundamenta-se nos pressupostos teóricos e metodológicos de uma pesquisa iniciada em 1996, cujo objetivo era descrever os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas Gerais, bem como identificar as possíveis deficiências no aproveitamento dos fatores favoráveis e o potencial restritivo dos fatores limitantes. Para a realização desta pesquisa, a teoria da ação social foi utilizada como marco teórico, juntamente com a abordagem interpretativa, a qual subsidiou com alguns métodos de coleta e análise de dados.

Embora o objetivo central dessa pesquisa empírica tenha se orientado para a questão de como compreender os diferentes significados que os atores sociais atribuem ao desenvolvimento de uma dada realidade, percebeu-se que todo o esforço empreendido nas suas diferentes fases poderia fundamentar a construção de um modelo para ser utilizado na análise de políticas públicas sob a ótica processual, podendo, assim, ser utilizado em outros contextos empíricos.

Foi nesse sentido que a proposta desse modelo procurou aliar os recortes teóricos e metodológicos utilizados ao longo da pesquisa com os construtos originários da Administração Pública, mais especificamente aqueles que tratam das diferentes abordagens para a análise de políticas formuladas pelo Estado.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Desenvolver um modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica processual, aliando teoria da ação social e abordagem interpretativa.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Apresentar as fases e os elementos que permeiam a proposta do modelo, de modo a contextualizar os fundamentos teóricos e metodológicos utilizados.
- b) Apresentar uma aplicação prática do modelo em uma pesquisa empírica sobre a realidade da agricultura familiar realizada na região Sul de Minas Gerais (RSMG), de modo a identificar como os fatores favoráveis e/ou limitantes apontados pelos diferentes atores sociais entrevistados - produtores familiares, extensionistas, pesquisadores, professores de ciências agrárias e autoridades municipais – podem ser utilizados como proposições para a formulação e a avaliação de políticas públicas que visem o desenvolvimento regional.

1.2 Justificativa

Embora a temática central aqui proposta - “análise de políticas públicas e desenvolvimento” – já tenha sido amplamente debatida no espaço acadêmico, este estudo apresenta algumas dimensões que permeiam as “novas” propostas de desenvolvimento e análise de políticas públicas, tais como: participação social, valorização do saber local e integração entre atores em um processo de análise

de políticas. Não se trata, aqui, de aprofundar na discussão de todas estas categorias, mas apenas mostrar que a proposta deste modelo procura reforçar estas dimensões, que são importantes para a compreensão da análise de políticas públicas sob a ótica processual, a qual não deve ser vista apenas como um processo linear, mas, sobretudo, social.

Acredita-se, portanto, que a proposição de um modelo para análise de políticas públicas fundamentado na associação teoria da ação social e abordagem interpretativa possa resgatar a temática “análise de políticas públicas e desenvolvimento” e (re) interpretá-las à luz de contribuições que advêm da Sociologia, mostrando, assim, que a administração, neste caso a pública, não deve se dissociar de sua perspectiva multidisciplinar, à qual as ciências sociais têm dado grandes contribuições, que remontam desde as suas origens como um campo científico.

Este modelo poderá complementar outros instrumentos de análise de políticas públicas que são elaborados pelas abordagens funcionais e pragmáticas. Autores como Garcia (1980), Pereira (2002), Rezende (2006), Fernandes e Sampaio (2006) ressaltam que análises centradas exclusivamente na racionalidade funcional ou instrumental podem desconsiderar completamente as projeções do indivíduo que, por meio de sua ação criadora, é capaz de participar da transformação do seu mundo. Os autores citados também salientam que, sob este enfoque racional, a dimensão econômica poderá prevalecer dentro do conceito de desenvolvimento, enquanto a noção de progresso e eficiência tenta materializar a tônica do produzir, consumir e acumular.

Para superar o caráter atomista e mecanicista desse tipo de racionalidade, propõe-se outro estilo de análise que se fundamenta nas concepções de realidade dos diversos atores sociais envolvidos em um processo de formulação, implementação e avaliação de estratégias que visem o desenvolvimento. Dessa forma, as pessoas são incorporadas como indivíduos

ativos e pensantes, os quais, com seus saberes, levam a um olhar inter e multidisciplinar.

Graziano (1997), Alberti & Mielitz Neto (2005), Oakley (1991) e Carney (1998) reforçam a ideia de desenvolvimento como um processo de construção coletiva, considerando como suas características básicas a descentralização e a participação das comunidades-alvo, a partir de uma abordagem mais interativa. Portanto, a pesquisa e o desenvolvimento nas diversas esferas devem operar com base em uma abordagem “de baixo para cima”, iniciando com o que já existe, ou seja, a população local, suas necessidades e aspirações, seu próprio conhecimento e seus recursos nativos sem, ao mesmo tempo, distanciar-se do macroambiente que a envolve como parte de um todo social indissociável.

O modelo proposto procura, então, trabalhar com o saber que os diferentes atores locais possuem sobre uma dada realidade. Para tanto, utilizou-se a abordagem interpretativa, a qual permite ao analista compreender como os atores sociais atribuem diferentes significados aos fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade. Além disso, o modelo se alinha às diferentes vertentes da teoria da ação, que atuarão tanto no sentido de reforçar o uso da abordagem interpretativa como também serão suportes para que o analista compreenda os elementos que conformam o processo de orientação dos atores sociais sob uma dada realidade, o que não deve ser visto de forma unidimensional, mas como um processo que alia, ao mesmo tempo, dimensões micro e macro. Para que sejam extraídos os fatores favoráveis e/ou limitantes do processo de orientação dos atores sociais, o modelo utilizará fundamentos metodológicos, tais como a análise de significado e *grounded theory*, que indicarão passos de como sistematizar os conteúdos que provêm dos relatos do saber local dos atores envolvidos em uma pesquisa.

Identificados esses fatores, espera-se que este modelo contribua com proposições para repensar as formas como têm sido conduzidas as políticas públicas para uma dada realidade, bem como os seus processos clássicos de formulação, implementação e avaliação. Além disso, procurou-se mostrar que a análise de políticas públicas como um processo deve ser compreendida como uma cadeia complexa de interações recíprocas entre diversas instituições e atores sociais envolvidos, e que não deve ser associada como algo exclusivo do Estado, das elites econômicas ou de técnicos. A sociedade civil também deve participar, caracterizando, assim, o desenvolvimento como um processo de construção coletiva e participação social.

Do mesmo modo, acredita-se que este trabalho, sob a perspectiva acadêmica, possa ser entendido como um esforço de uma pesquisadora em integrar os seus recortes teóricos e metodológicos na elaboração de um modelo, que poderá ser reaplicado a outras realidades empíricas, diferentes daquela que o engendrou.

Vale ressaltar que o escopo do modelo proposto não está limitado apenas à sua utilização no contexto das pesquisas acadêmicas, mas, sobretudo, espera que ela possa trazer contribuições para a administração pública, auxiliando o gestor público a identificar categorias percebidas pelos próprios atores sociais e que são relevantes na análise de uma política.

1.3 Estrutura da tese

Este trabalho está estruturado em sete seções. A **seção 1** é representada por esta introdução. Na **seção 2** trata-se de um dos pilares centrais do modelo a ser proposto que consiste em compreender as diferentes nuances sobre o conceito de desenvolvimento e abordar de forma reflexiva a análise de políticas públicas sob a perspectiva de um processo ou ciclo. Para tanto, enfatizam-se as

diferentes fases do ciclo clássico de análise de políticas públicas. Além disso, discorre-se sobre problemas que permeiam esse ciclo, tais como a fragmentação, a falta de coordenação e também outros enfoques complementares à temática, como as relações entre Estado e sociedade, saber técnico e saber local.

Feita essa reflexão, a **seção 3** inicia-se mostrando a importância de a Administração utilizar elementos teóricos advindos das demais ciências sociais, mais especificamente do campo da Sociologia. Para tanto, apresenta as três abordagens clássicas da Sociologia, mostrando que o modelo se situa na abordagem interpretativa. Como fundamentação teórica do modelo, são apresentadas as contribuições sociológicas clássicas e contemporâneas presentes nas obras de diferentes autores que trabalham com a teoria da ação social, tais como Max Weber, Talcott Parsons, Pierre Bourdieu e Anthony Giddens. Mais especificamente, dá-se uma atenção especial à sociologia compreensiva de Weber, que reforça o uso da abordagem interpretativa na construção do modelo. Por outro lado, isso não significa que os elementos teóricos trabalhados pelos outros autores não possam subsidiar o desenvolvimento do modelo. Pelo contrário, eles também foram fontes de fundamentação para explicar principalmente as inter-relações presentes no significado das categorias instituídas no modelo

Na **seção 4** são traçados os fundamentos metodológicos desta pesquisa que derivam da abordagem interpretativa e se caracterizam pelos métodos qualitativos de pesquisa da *grounded theory* (Strauss & Corbin, 1990) e da análise de significado (Alencar, 2007; Kluth, 2000).

No intuito de apresentar o modelo proposto em uma realidade empírica, na **seção 5** expõem-se algumas questões sobre agricultura familiar, desenvolvimento e políticas públicas, enquanto na **seção 6** demonstram-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa empírica

sobre a realidade da agricultura familiar na RSMG, segundo a percepção de diferentes atores sociais.

Na **seção 7** é apresentado o modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual, bem como as suas fases, descrevendo as relações e os esquemas entre os seus fundamentos teóricos e metodológicos, apresentando-o com o conteúdo empírico da pesquisa sobre agricultura familiar realizada na RSMG.

Na **seção 8** são apresentadas as considerações finais, destacando as implicações acadêmicas deste modelo para os estudiosos em desenvolvimento e análise de políticas públicas, as implicações para a administração pública, as sugestões de pesquisas futuras, bem como as limitações do modelo proposto.

2 DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre os objetos de estudo que possuem centralidade nas ciências sociais, o termo desenvolvimento tem se caracterizado como uma das fortes ideias trabalhadas por este campo de conhecimento desde a segunda metade do século passado e se configurado como uma problemática ampla e de caráter pluri e transdisciplinar, que é atravessada por polêmicas vivas de caráter ideológico e teórico (SACHS, 2005).

Como um termo complexo e de frequentes preocupações de acadêmicos, planejadores e políticos, a ideia de desenvolvimento traz algumas implicações valorativas, não havendo uma unanimidade em torno do seu conceito. Nesse sentido, nesta seção propõe-se, em sua primeira parte, realizar um breve recorte histórico do debate sobre desenvolvimento a partir da década de 1950, enfatizando algumas de suas principais abordagens teóricas e conteúdos ideológicos.

Nessa breve revisão mostra-se que a ideia de desenvolvimento ainda é uma temática atual e, como tudo indica, duradoura, que permeia uma discussão sobre políticas públicas, a qual será tratada na segunda parte desta seção. Contudo, deve-se destacar que o tema a ser trabalhado nesta seção, como um todo, orienta e contextualiza alguns fatores que levaram à elaboração do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual.

2.1 O conceito de desenvolvimento: um breve recorte histórico

Ao propor uma breve revisão histórica sobre o termo desenvolvimento, Soares Junior e Quintella (2008) destacam que a temática abrange uma complexidade de relações inter e transdisciplinares. Portanto, sua análise não pode ser feita considerando apenas uma abordagem unidimensional.

Seguindo as orientações destes autores, procurar-se-á mostrar as principais abordagens que caracterizam o debate polissêmico sobre o desenvolvimento a partir da década de 1950, para, então, apresentar a abordagem alternativa que, se acredita, resume as quatro dimensões fundamentais para compreender o desenvolvimento, ou seja, a social, a econômica, a política e a ambiental.

O termo desenvolvimento remonta à Antiguidade. Desde então, já era trabalhado como um construto genérico que designava os mais variados aspectos relacionados ao bem-estar da humanidade, assim como um modo de significar a história e, também, como uma metáfora para descrever as transformações sociais que provêm dos processos econômicos (SOARES JUNIOR e QUINTELLA, 2008).

Ribeiro (2007) também corrobora com esta colocação, destacando que a discussão histórica sobre o desenvolvimento sempre privilegiou a dimensão econômica, sendo esta uma preocupação dos economistas clássicos, como Smith, Mill, Ricardo, Marshall e até mesmo Marx, que procurou compreender o processo de expansão e acumulação do sistema capitalista.

Já Milani (2007) alerta que o desenvolvimento, como projeto político, nasce com a modernidade e se expande graças aos vetores pretensamente universais do projeto moderno, os modelos de Estado, de nação, de articulação entre o público e o privado, da cooperação internacional e de gestão das relações econômicas. Phillipim et al. (2005) ainda destacam que a ideia de desenvolvimento sofreu forte influências do Iluminismo, sobretudo na noção de progresso que era fundamentada na crença irrestrita na capacidade da ciência de resolver todos os problemas humanos e que produziu um fascínio pelo crescimento econômico.

Reconhecendo que o desenvolvimento é um termo que perdura há vários períodos, autores como Navarro (2001), Siedenberg (2006), Ribeiro (2007) e

Filippi et al. (2009) enfatizam que há um certo consenso entre os pesquisadores da área em fixar a década de 1950 como o período em que esse conceito se consolidou, sobretudo nas discussões acadêmicas e na orientação de programas governamentais.

Dentre os motivos que elevam os anos 1950 a se fixarem como um marco para discussão sobre desenvolvimento, estes autores destacam o fim da II Guerra Mundial, que desencadeou um processo de busca de crescimento econômico para a reconstrução dos países destruídos². Paralelamente, o crescimento econômico também passou a ser visto como a única forma de reduzir as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, compreendendo o desenvolvimento por meio dos fatores que aumentavam a riqueza das nações, tais como a produtividade do trabalho, a exploração de recursos naturais e a industrialização. Em prol do crescimento, eram comuns iniciativas das nações mais ricas em estender aos países subdesenvolvidos ajuda técnica e econômica.

Conforme sintetiza Stavenhagen (1985), citado por Filippi et al. (2009), do início dos anos 1950 até fins dos anos 1970, predominou uma concepção linear evolucionista no pensar o desenvolvimento, cujo ponto de partida era o reconhecimento de que algumas regiões do mundo eram “atrasadas” econômica, social, cultural, e até politicamente.

Na época, tal atraso era entendido como pobreza, fome, produto nacional baixo, baixa renda per capita e, em geral, baixos padrões de vida para grande parte da população. E o remédio para o atraso era o crescimento econômico. Diferentes estratégias foram elaboradas e colocadas em prática, visando o crescimento

² O Plano Marshall evidencia bem a dimensão econômica do desenvolvimento, ao traçar as diretrizes de reconstrução da Europa pelos Estados Unidos.

econômico, o qual poderia ser pautado por recursos naturais, capital e/ou tecnologia³.

Não havia nesse período muita necessidade de distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, pois ambos eram tidos como conceitos equivalentes, ou seja, a classificação de um país como desenvolvido ou subdesenvolvido era em decorrência do seu crescimento econômico, pautada em parâmetros como o Produto Interno Bruto (PIB).

Portanto, nesse período, a questão fundamental era compreender o processo de acumulação capitalista e os fatores responsáveis pelo crescimento econômico, pois somente estes seriam capazes de promover o desenvolvimento da sociedade e, com isso, supostamente, solucionar direta ou indiretamente os problemas relativos às mais variadas dimensões do fenômeno, principalmente aqueles relacionados à diminuição da pobreza de uma nação ou região (SOARES JUNIOR; QUINTELLA, 2008).

³ Algumas dessas estratégias foram conhecidas por “modernização”. Como observa Jones (1993, p.21), a noção de moderno originou-se de um conjunto de ideias nos campos econômico, político e cultural. No campo econômico, moderno refere-se às práticas capitalistas de uma economia de mercado que envolvem aumento da produção visando ao lucro, força de trabalho assalariada como forma de trabalho e divisão do trabalho. No campo político, moderno refere-se às seguintes transformações: consolidação dos estados centralizados, disseminação de formas burocráticas de administração, expansão da soberania, do sistema democrático e dos partidos políticos. No campo cultural, moderno diz respeito ao desafio à tradição em nome da racionalidade e à afirmação do conhecimento científico e tecnológico sobre outras formas de conhecimento. Inspirado nessa concepção encontra-se o trabalho de Rostow (1960) **The stage of economic growth**. Entre diferentes autores latino-americanos, cita-se como exemplo a obra de Germani (1969) **Sociología de la modernización**. Os fundamentos teóricos da modernização encontram-se também presentes na abordagem difusionista que orientou as estratégias de modernização da agropecuária brasileira a partir da década de 1960. É por demais conhecida a influência que as publicações de Rogers (1969) **Modernization among peasants: the impact of communication** e Rogers e Shoemaker (1971) **Communication of innovations: a cross-cultural approach** exerceram nos órgãos de pesquisa, assistência técnica e extensão rural no Brasil, como também nos de outros países. As obras citadas são apenas algumas das muitas publicações editadas após a segunda metade do século XX.

Entretanto, com o passar do tempo, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante as décadas de 1950 e 1960 em diversos países considerados semi-industrializados (entre os quais o Brasil) não se traduziu, necessariamente, em maior acesso das populações a bens materiais ou serviços como saúde e a educação, devido, principalmente, às disparidades que ocorriam na distribuição de renda (VEIGA, 2005). Fragilidades reveladas como esta, em que os resultados do crescimento econômico não se traduziam automaticamente em benefícios para toda a população, levaram o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a instituir, na década de 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que passou a ser um indicador mais razoável de desenvolvimento, pois, além da dimensão econômica, incorporou parâmetros que mensuram a qualidade de vida da população por meio dos índices de educação e longevidade.

Vale destacar que, antes da elaboração do IDH, também foram idealizadas várias críticas por estudiosos, como Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein, Gilbert Rist, Oswaldo Rivero e Celso Furtado, os quais discordavam de que o desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico (VEIGA, 2005). Com relação às principais formulações críticas desses estudiosos, destacam-se pensamentos como: a) a abordagem do crescimento econômico como uma mera armadilha ideológica inventada por políticos do primeiro mundo para perpetuar seu domínio sobre países periféricos; b) existência de uma reduzida, ou quase nula, possibilidade de os países periféricos ascenderem na rígida hierarquia capitalista mundial; c) o desenvolvimento não pode ser medido e nem reduzido a uma compreensão quantitativa do mundo e d) a não consideração do progresso não-linear da sociedade, como, por exemplo, os processos qualitativos histórico-culturais, as abordagens éticas e, até, abstração dos impactos ecológicos (VEIGA, 2005; SOARES JUNIOR; QUINTELLA, 2008).

Dentre as formulações críticas, uma contribuição importante que veio questionar a visão universalista e linear do desenvolvimento como crescimento econômico foi a teoria estruturalista do subdesenvolvimento periférico latino-americano elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), cuja ideia principal era a necessidade de compreender o subdesenvolvimento como um contexto histórico específico e que, portanto, necessitava de uma teorização própria (RIBEIRO, 2007).

Celso Furtado, no contexto dos estudiosos da CEPAL, foi um dos grandes expoentes a defender a ideia de que o desenvolvimento econômico era um simples mito. Ao descrever que os mitos são como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social, permitindo-lhe ter uma visão clara de certos problemas e nada a ver de outros, bem como proporcionando um conforto intelectual, Furtado (2000) relata que o modo pelo qual vinha sendo trabalhado o conceito de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico era um prolongamento da visão de mundo que prevalecia na época e que estava imbricada ao mito do progresso: elemento essencial da ideologia da sociedade industrial.

Desse modo, o autor defende a ideia de que os países dependentes seriam sempre subdesenvolvidos e que a transição para o desenvolvimento era dificilmente concebível no quadro da dependência já instaurado. Para explicar este argumento, ele utilizava de proposições, como, por exemplo, de que os países desenvolvidos, ao proporem a industrialização como forma de crescimento para os países subdesenvolvidos, favoreciam uma maior dependência desses ao sistema produtivo dos grupos dominantes por meio da imitação de padrões externos.

A visão do desenvolvimento que prevalecia nessas circunstâncias era a de um conceito operatório, mimético, puramente descritivo e que consolidava a

dependência e inibia as transformações estruturais da economia e das sociedades subordinadas (SOARES JUNIOR; QUINTELLA, 2008)⁴.

Traçados os debates intelectuais que passaram pela ideologia do desenvolvimentismo, seja este como sinônimo de crescimento econômico ou de associação a um mito, vale também destacar outras configurações das discussões acerca do tema, que até então tinham sido ignoradas, tais como a relação entre desenvolvimento e meio ambiente; o desenvolvimento como liberdade e o desenvolvimento e a dimensão local.

De acordo com Navarro (2001), as novas configurações sobre o termo desenvolvimento têm motivações contrárias daquelas que categorizaram o primeiro período de apresentação do desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico ou do segundo período, que foi marcado pelas impossibilidades do desenvolvimento. Na sua concepção, as motivações que reavivam o crescente interesse pelo tema de desenvolvimento se pautam, essencialmente, na inquietude social e política gerada pela disseminação da desesperança com relação ao futuro.

Um passo importante sobre a construção de um novo conceito de desenvolvimento foi dado em 1972, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em Estocolmo. Essa conferência marca a inclusão da temática da sustentabilidade ambiental no debate sobre o desenvolvimento, caracterizando-se, assim, como a primeira tentativa de ir além do economicismo por meio de uma crítica sólida da concepção tradicional adotada pelos postulados econômicos de que a natureza é uma fonte inesgotável e disponível à exploração (BUARQUE, 2002; FILIPPIM et al., 2005).

⁴ Além de Celso Furtado, há outros autores, como, por exemplo, Andrew Gunder Frank (1967) "**O desenvolvimento do subdesenvolvimento**" e Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970) "**Dependência e desenvolvimento na América Latina**". Um traço característico dessa abordagem foi buscar a explicação do subdesenvolvimento em uma perspectiva macro e histórica.

Diante dos desafios do presente e do futuro, abria-se, então, outro debate sobre os estilos de desenvolvimento que, entre os seus novos contornos, foi denominado de ecodesenvolvimento e que, posteriormente, culminou no conceito de desenvolvimento sustentável.

Entre os conceitos de ecodesenvolvimento difundidos no período, merece destaque especial a concepção de ecodesenvolvimento apresentada e fundamentada por Ignacy Sachs na década de 1970. Na definição dada por Sachs (2002), o ecodesenvolvimento é uma proposta de desenvolvimento endógeno que envolve as seguintes dimensões prescritivas: a) deve ser baseada nas forças locais; b) precisa responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento por meio de uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio e c) deve ser pautada por um sistema de educação preparatória e um novo quadro institucional.

Sachs (2002), partindo dessa configuração geral, propõe seis critérios de sustentabilidade para balizar o conceito de ecodesenvolvimento, que são:

- a) social - visa à justa distribuição de renda, digna qualidade de vida e igualdade de acesso aos recursos e serviços sociais;
- b) cultural - visa ao respeito e ao estímulo às diferenças, aos valores e aos saberes locais de cada população, bem como à capacidade para a elaboração e a operacionalização de possíveis políticas de desenvolvimento integrado e endógeno;
- c) ecológico - propõe a preservação do potencial natural na sua produção de recursos renováveis;
- d) territorial - propõe o equilíbrio cidade/campo e a organização regional;
- e) econômico - avaliar a eficiência econômica em termos macrossociais e não em termos microeconômicos ou empresariais;

- f) político - propõe a participação e a coesão social e a capacidade do Estado para implantar projeto de desenvolvimento em parceria com outros atores sociais.

Na perspectiva do ecodesenvolvimento, portanto, não existe apenas um modelo universal de desenvolvimento, uma vez que é preciso considerar as particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, territoriais e políticas de cada região. Essa perspectiva propõe substituir a valorização da produção material pela valorização do bem-estar geral, tanto do homem quanto da natureza (FILIPPIM et al., 2005).

Pode-se dizer que o conceito de ecodesenvolvimento foi o precursor do conceito de desenvolvimento sustentável, que se consagrou após o relatório *Nosso Futuro Comum* na Comissão Brundtland, em 1987. Pautado nas vertentes de crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico, o desenvolvimento sustentável ficou conhecido como “aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Embora haja muitas críticas ao conceito de desenvolvimento sustentável, principalmente porque ele, ao tentar compatibilizar crescimento econômico com preservação ambiental, atribuiu menor ênfase na questão social. Adotam-se aqui as colocações feitas por Montibeller Filho (1993) que, fundamentado em Sachs, destaca a existência de pontos em comum entre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conseqüentemente, como conceitos, podem ser tratados como sinônimos. Portanto, ambos os conceitos se difundem como uma proposta de desenvolvimento diferenciada, imbuídos de uma crítica ao reducionismo econômico e, ao mesmo tempo, tornam-se uma alternativa percebida como viável.

Em meio às tantas reformulações da ideia de desenvolvimento, também merece destaque a perspectiva do “desenvolvimento como liberdade”, proposta por Amartya Sen, a qual pode ser considerada uma das perspectivas que em muito avançou em relação à configuração clássica do desenvolvimento como sinônimo de progresso material ou enriquecimento.

Muitos dos problemas de pobreza, conforme relata Sen (2000), estão também presentes em países “desenvolvidos” e o combate a essas desigualdades só poderá ser feito a partir da expansão das liberdades individuais, que deve ser tida como o principal meio e fim do desenvolvimento. Para tanto, propõe que o desenvolvimento deva trabalhar em prol da remoção das principais fontes de privação de liberdade, tais como pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Essa abordagem do desenvolvimento como liberdade, de acordo com Veiga (2005), contrasta com visões mais restritas, como aquelas que o identificam como crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco “façanhas” são apenas alguns dos meios de expansão das liberdades, visto que estas podem restringir ou interferir no desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento como expansão das liberdades requer, também, a compreensão dos fins que o tornam importante, tais como os serviços de educação, saúde e os direitos civis.

O debate em torno da dimensão local também passou a ser valorizado nas remodelagens do conceito de desenvolvimento na sociedade contemporânea. Conforme relatam Santana et al. (2008), no período de 1970-1980, grande parte dos sistemas políticos e econômicos assumiu uma postura neoliberal que, encadeada com a crise fiscal-financeira de alguns Estados, relegou a temática do desenvolvimento a um segundo plano. Como uma alternativa imbuída de uma posição contrária à ideia de que o mercado resolveria as desigualdades, o termo

desenvolvimento voltou a ser valorizado nos anos 1990, quando a re-emergência ocorreu, então, sob outro enfoque: o local. Fundamentado nesta dimensão, o desenvolvimento procurou reforçar a potencialidade do território mediante ações endógenas, articuladas pelos seus diferentes atores: sociedade civil, poder público e mercado (TENÓRIO, 2007).

A dimensão local do desenvolvimento, no contexto brasileiro, também remonta à década de 1990, na qual passou a ser incluída na agenda de pesquisadores, de formuladores de políticas e dos governantes, principalmente, como uma decorrência do novo desenho institucional proposto pela Constituição de 1988 e do processo de descentralização das políticas públicas (GOULART, 2006).

Tenório (2007), ao discutir a questão do desenvolvimento pelo viés local, destaca que este vem sendo usualmente associado ao conceito de território que, segundo Shneider (2004), não deve ser compreendido apenas como um espaço físico objetivamente existente, mas uma construção social, isto é, um conjunto de relações sociais que se originam e se expressam em uma identidade e em um sentimento de pertencimento compartilhado por agentes públicos e privados. Portanto, trata-se também de como uma determinada sociedade se organiza em sua relação com a natureza. Essa organização supõe formas variadas de coordenação entre organizações sociais, atores econômicos e representantes políticos.

O território, como uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades, desempenha, para Abramovay (2001), um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. Ribeiro (2007), Tenório (2007) e Santana et al. (2008) complementam esta colocação mostrando que a noção de território também procura valorizar a dimensão social, político-institucional, ambiental e cultural, visto que todas essas

dimensões comparecem no processo de desenvolvimento, ora determinando-o, ora condicionando-o.

Este enfoque, portanto, instiga a reflexão sobre o desenvolvimento pautado em um conjunto variado de protagonistas e também propõe a superação da tradição unidimensional dos estudos sobre desenvolvimento, uma vez que este deve ser compreendido como um processo de potencialização de dinâmicas sociais, econômicas, culturais e políticas.

Além disso, ao propor a dimensão local do desenvolvimento, espera-se que haja a criação de uma capacidade de autotransformação econômica e social do território, por meio de mudanças que envolvam a descentralização, a desburocratização e a participação da sociedade (FILIPPIM et al., 2005). Dessa forma, o processo de desenvolvimento passa a ser concebido pela interação dialógica e coordenada entre diferentes atores que compõem a sociedade, o mercado e o Estado (TENÓRIO, 2007). Como será observado na próxima subseção, para compreender uma possível interação entre esses atores é de fundamental importância reconhecer a relação de forças assimétricas que compõem cada segmento, pois esta pode ser muito significativa, visto que nem todos têm a mesma capacidade de influenciar os centros de decisão.

A proposta de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais e não mais pelo planejamento centralizado, de cima para baixo. Há uma lógica endógena, em que o desenvolvimento não é mais algo que vem de fora, mas que se pauta nos conhecimentos, aspirações, identidades e motivações da sociedade civil. A importância está em entender o modo de vida dos locais, as alternativas e soluções que estão nos seus estilos de vida, as formas de vivência e na sua valorização, compreensão, potencialização e estimulação (DEPONTI, 2009). Desse modo, espera-se que haja todo um movimento de organização e mobilização da sociedade para que se possa

explorar as suas capacidades e potencialidades próprias em prol do envolvimento para a construção de estratégias de desenvolvimento.

Todavia, na medida em que o Estado deixa de ser o único provedor do desenvolvimento, não quer dizer que ele deva deixar de lado as questões que envolvem o desenvolvimento. Pelo contrário, são necessárias mudanças institucionais que aumentam a governabilidade e a governança das instituições públicas (BUARQUE, 2002). Dentre estas transformações estão as relações entre descentralização, desburocratização e participação.

A descentralização, para Buarque (2002), trata de um aspecto político-institucional que decorre das decisões restritas à forma de organização da sociedade e da administração pública no trato das políticas e programas. Ela contribui com o desenvolvimento local, criando condições institucionais para que haja iniciativas de mobilização da sociedade e reorganização das instâncias político-administrativas. Nesse sentido, a descentralização é compreendida por Tenório (2007) como uma construção institucional não mais formada apenas por burocratas ou tecnocratas - que pautam suas decisões em um conhecimento especializado sobre variáveis técnicas e ditam o que fazer e o que não fazer -, pelo contrário, espera que a sociedade também possa intervir no processo de desenvolvimento por meio dos mecanismos de participação e, assim, então, deliberar sobre as suas necessidades, fazer valer seus interesses, aspirações e valores.

Apresentado este breve contexto histórico sobre desenvolvimento, pode-se observar a complexidade acerca do tema, ao mesmo tempo em que suscita diferentes aportes teóricos. Conforme relatam Veiga (2005) e Soares Junior e Quintella (2008), três abordagens teóricas fundamentam o conceito de desenvolvimento. A primeira, e mais usual, trata o termo quase que como um sinônimo de crescimento econômico. A segunda nega que o conceito faça sentido e reza que seu emprego não passa de rele ilusão, manipulação

ideológica, crença ou mito. A terceira corrente, por sua vez, parece ser a mais difícil e desafiadora via: tenta explicar que o desenvolvimento nada tem de quimérico e nem pode ser amesquinhado como crescimento econômico.

Os fundamentos da primeira abordagem estão na “teologia do mercado”, interpretando o desenvolvimento como uma decorrência natural do crescimento econômico. Por um longo período, foi tida como a visão dominante, compreendendo o bem-estar apenas pela dimensão econômica, negligenciando questões sociais, ambientais e institucionais, entre outras. A sua proposta de crescimento econômico tinha o processo industrial e as exportações como os elementos desencadeadores do desenvolvimento.

Considerando que, nesta perspectiva, o desenvolvimento depende da dinâmica das atividades econômicas, Oliveira e Lima (2003) destacam que há, essencialmente, a valorização de uma força exógena para desencadear o desenvolvimento, dando origem ao paradigma “centro-abaixo”, ou seja, que as políticas para o desenvolvimento são impostas pelo Estado, sem a participação da sociedade, corroborando, assim, com a tecnocracia, que confia mais em seus cálculos cartesianos que nos anseios das populações para a gestão de políticas públicas.

A segunda abordagem orienta-se por uma ideologia de desconstrução da ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, fundamentando-se em uma discussão sobre as fronteiras que separam países periféricos e semiperiféricos do restrito clube central, ou seja, representa a dicotomia centro-periferia na estruturação do sistema econômico mundial e nas características intrínsecas e particulares do subdesenvolvimento. O desenvolvimento, visto nessa perspectiva, é tido como um mito, uma fantasia, algo inalcançável no arcabouço de um sistema que destrói e que agrava as disparidades nas relações assimétricas entre dominantes e dominados.

Já a terceira abordagem, caracterizada como alternativa, fundamenta-se na re-emergência de formular o conceito de desenvolvimento sob outro enfoque que inclua novos e abrangentes temas, bem como abordagens tendencialmente microanalíticas. Ela reúne autores que acreditam no conceito multidisciplinar de desenvolvimento e que requer um olhar integrado das dimensões social, política, ambiental e econômica do desenvolvimento. Portanto, outras questões tornam-se transversais na discussão sobre o desenvolvimento, como, por exemplo, a sustentabilidade, o local, a perspectiva endógena, a participação da sociedade como agente de desenvolvimento, a contraposição ao modelo desenvolvimentista do Estado e a corrente neoliberal, entre outras.

Como se pode observar ao longo da primeira parte desta subseção, as perspectivas sobre desenvolvimento são bem diversificadas. No entanto, acredita-se que a terceira abordagem, por tratar o desenvolvimento como um processo multifacetado, que não se limita aos aspectos puramente econômicos, mas, sobretudo, canaliza esforços para tentar compreender as relações complexas presentes na sociedade e no Estado, possa ampliar os fundamentos para repensar os instrumentos de desenvolvimento, nos quais a análise de políticas públicas assume um espaço central.

São tantas as ideias trabalhadas pela abordagem alternativa do desenvolvimento (por exemplo, “cidadania”, “participação social”, “descentralização” e “saber local”, entre outras tantas) que, na segunda parte desta seção, serão apresentadas tais ideias no contexto das políticas públicas. O intuito desta discussão é o de caracterizar elementos que serão orientadores na construção de análise de políticas sob a ótica processual proposta neste trabalho.

2.2 Políticas públicas

As políticas públicas são elementos essenciais para repensar o desenvolvimento, não só econômico, mas numa perspectiva mais ampla, que contemple também as dimensões social, política e ambiental, bem como os desafios, contradições e dicotomias que se estabelecem nas relações entre o Estado e a sociedade.

Para a compreensão das políticas públicas, é necessário reconhecer algumas conotações que as colocam como um princípio, um plano ou um curso de ação seguido pelo Estado e/ou sociedade.

Uma política pública, de acordo com Meny e Thoenig (1992), pode ser definida como o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. É por meio do ato de fazer políticas (ação ou inação) que funciona a estrutura governamental.

As políticas públicas, conforme observa Carvalho (2005), têm sido designadas como algum tipo de ação governamental que apresenta reflexos na sociedade ou em partes dela. Corroborando com esta visão, Kelma (2006) a define como um fenômeno complexo, que consiste em decisões tomadas por vários indivíduos e organizações, variando de acordo com a natureza do sistema político e suas ligações com a sociedade.

A política pública pode também ser compreendida como um compromisso público que visa dar conta de determinadas ações, em diversas áreas e que garantam os direitos sociais (RAULI, 2007). As políticas públicas, como resultantes da atividade política, geralmente, envolvem mais de uma decisão e requerem diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 1997). Essa atividade política inscreve-se em uma estrutura de poder com várias possibilidades e formas de interação entre os atores, que podem ser marcadas por dificuldades em relação à

definição dos problemas e competências, devido às diferentes construções sociais da realidade. Nesse sentido, Muller e Surel (1998) destacam que a política pública depende da dinâmica da realidade, visto que é construída por distintos atores sociais, considerando que há uma conjuntura, correlações de forças e interesses em jogo.

Diante dessas colocações, assume-se, neste trabalho, a visão de Souza (2006) de que não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública, no entanto, os seus principais elementos podem ser assim sintetizados:

- a) a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- b) a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c) a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- d) a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- e) a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- f) a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

O foco analítico da política pública, segundo ainda a mesma autora, está na identificação do tipo de problema que esta visa corrigir, na chegada desse

problema ao sistema político e à sociedade política e nas instituições/ regras que irão modelar a decisão e a sua implementação.

Paralelamente a essa breve descrição de conotações, destaca-se que a análise de políticas públicas tem sido permeada por diversos recortes analíticos⁵ que comportam diferentes abordagens teóricas e privilegiam marcos distintos, como a racionalidade instrumental, as instituições, as redes, o processo e a participação social.

Do mesmo modo, Heidemann e Salm (2009) salientam que a transformação das políticas em ações e mudanças efetivas depende de teorias e modelos que auxiliem os agentes a pensá-las e operacionalizá-las. Nesse sentido, destacam-se os modelos referenciais apresentados por Dye (2009):

- a) institucional - trabalha a política como um produto institucional, ou seja, uma política não se transforma em política pública, antes que seja formulada e implementada por alguma instituição governamental (são as instituições governamentais que dão às políticas públicas três características essenciais: a) legitimidade - obrigações legais; b) universalidade - diz respeito à sociedade como um todo e c) coerção - somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas). Além disso, há uma conexão entre a estrutura das instituições governamentais com o conteúdo das políticas públicas. Dessa forma, as instituições podem ser configuradas para facilitar certas consequências políticas e

⁵ De acordo com a proposição de John (1999) citada por Faria (2003), os cinco grandes recortes analíticos para análise de políticas públicas são: a) o institucional; b) as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; c) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; iv) a teoria da escolha racional e d) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento.

obstruírem outras, bem como favorecer certos interesses na sociedade e desfavorecer outros públicos;

- b) processo - a política pública é concebida como um conjunto de processos político-administrativos, dividido em uma série de atividades (identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação). O modelo de processo trata-se de um enfoque estreito que circunda a tomada de decisão, mas de grande utilidade, visto que a forma como as políticas são desenvolvidas e implementadas podem ou não mudar o seu conteúdo, devido às restrições sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais;
- c) grupo - concebe a interação entre grupos como o fato mais importante da política. Dessa forma, define como um “grupo de interesse”, indivíduos com atitudes compartilhadas que fazem reivindicações a outros grupos da sociedade e que se tornam políticos quando apresentam uma reivindicação por intermédio de qualquer instituição governamental. O grupo torna-se, então, a ponte essencial entre indivíduo e governo, enquanto a política representa as lutas entre os grupos para influenciar as políticas públicas. Mudanças na influência⁶ relativa de qualquer grupo de interesse podem resultar em mudanças nas políticas públicas, ou seja, a política orientar-se-á na direção desejada pelos grupos que ganham influência e afastar-se-á das aspirações dos grupos que perdem influência;
- d) elite - a política pública é vista como resultado das preferências e valores da elite governante, ou seja, flue de “cima para baixo”, das

⁶ De acordo com Dye (2009), a influência dos grupos pode ser determinada por seu tamanho, riqueza, poder organizacional, liderança, acesso aos formuladores de decisão e coesão interna.

elites para as massas (não se originam nas demandas da sociedade). A teoria elitista sugere que a sociedade é apática e mal informada a respeito das políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre as questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas traduzem as preferências das elites, enquanto os funcionários apenas executam as políticas estabelecidas pela sociedade;

- e) racional - a política é pautada por duas importantes orientações que levem a um “ganho social máximo”, ou seja, não se devem adotar políticas cujos custos excedam seus benefícios e os tomadores de decisão devem selecionar, entre as opções, aquela que produza o maior benefício em relação a seus custos. Dessa forma, o racionalismo envolve o cálculo de todos os valores sociais, políticos e econômicos sacrificados ou alcançados por uma política. Há, entretanto, muitas barreiras à formulação racional de decisões, tais como: a) dificuldade de se traçar benefícios societários consensuais e globais; b) os formuladores de políticas não são estimulados a tomar decisões com base em objetivos societários, mas, ao contrário, podem procurar maximizar suas recompensas, poder e status e c) dificuldades para a coleta de todas as informações necessárias ao conhecimento das possíveis propostas políticas e de suas consequências, incluindo o custo de coleta de informações, disponibilidade de informações e o tempo que essa coleta demandaria;
- f) incremental - a política é vista como variações sobre passado, mais especificamente, como uma continuação de governos anteriores com apenas algumas modificações incrementais. Vale destacar que o modelo incremental reconhece a natureza não prática da

formulação “absolutamente racional” de políticas e descreve um processo mais conservador de formulação de decisões. O conservadorismo pode ser compreendido no sentido de que os atuais programas, políticas e despesas são considerados legítimos e atenção deve ser concentrada sobre acréscimos, decréscimos ou modificações nos programas e políticas. O uso do incrementalismo decorre de fatores como: a) quando não se dispõe de tempo, informações ou dinheiro para pesquisar todas alternativas em vigor; b) os formuladores de políticas aceitam a legitimidade das políticas anteriores por causa da incerteza quanto às consequências de políticas completamente novas ou diferentes e c) conveniência para os acordos, visto que apenas modificações nas políticas existentes podem reduzir possíveis conflitos, manter a estabilidade e preservar o próprio sistema político;

- g) teoria dos jogos⁷ - a política pública é concebida como uma escolha racional para situações competitivas e interdependentes. A teoria dos jogos pode ser aplicada em situações de formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente “melhor” que outras – em que os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam. Por ser um modelo abstrato e dedutivo de formulação de políticas, a teoria dos jogos não descreve como as pessoas de fato tomam decisão, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se elas fossem inteiramente racionais;

⁷ A teoria dos jogos representa o estudo de decisões racionais em situações em que dois ou mais participantes têm opções a fazer e o resultado depende das escolhas que cada um faça.

- h) opção pública - a política é definida como a deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo autointeresse. A teoria da opção pública parte da premissa de que todos os atores políticos – eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, grupos de interesse, partidos, burocracias e governos - procuram tornar máximos seus benefícios pessoais, tanto no reino da política quanto no ambiente do mercado. Logo, esses atores se associarão politicamente no intuito de proporcionarem benefícios mútuos;
- i) sistêmica - a política pública é vista como produto do sistema político. O conceito de sistema implica um conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, com apoio indispensável de toda a sociedade. A noção de sistema implica também que elementos do sistema são inter-relacionados: os *inputs* são recebidos no sistema político tanto sob formas de demandas como apoio, enquanto os *outputs* (política pública) podem exercer um efeito modificador sobre o ambiente e suas demandas, podendo ter influência sobre o sistema político. O sistema político preserva-se por meio: a) da produção de *outputs* razoavelmente satisfatórios; b) da sujeição a suas próprias e profundas vinculações internas e c) do uso, ou ameaça de uso, da força.

Ao comentar os modelos revistos por Dye, Winkler (2009) acrescenta que tais modelos apresentam pressuposições explícitas sobre variáveis fundamentais e a natureza das relações existentes entre elas. Tomando como perspectiva central a abordagem processual das políticas públicas, o mesmo autor explica, resumidamente, os modelos apresentados por Dye, inserindo uma

categorização da relação desses modelos com as fases do processo político-administrativo (Quadro 1).

Pode-se observar que cada modelo referencia uma dimensão específica e particular da análise de políticas públicas sob a ótica processual, o que poderá resultar em instrumentos práticos com diferentes amplitudes e horizontes de visão. Além disso, Dye (2009) destaca que os modelos não são competitivos entre si, no sentido de que algum deles possa ser julgado como o “melhor”. Pelo contrário, eles compartilham certas características entre si.

Quadro 1 Os modelos revistos por Dye, foco e processo político administrativo

Modelo	Em foco	Processo político-administrativo
Institucional	Instituições governamentais	Formulação, implementação
Grupo	Grupos de interesse	Formulação, legislação e regulação
Elite	Poder da elite	Formulação, legislação e regulação
Racional	Avaliação de propostas	Formulação e avaliação
Incremental	Poucas propostas	Formulação
Teoria dos Jogos	Jogo racional	Formulação, legislação e regulação
Opção pública	Grupos de interesses	Formulação, legislação e regulação
Sistêmico	Interações complexas	Formulação e implementação

Fonte: Winkler (2009, p. 130)

Dentre esses modelos conceituais, optou-se, neste trabalho, por contextualizar a abordagem processual, ou seja, o ciclo da política pública (*policy cycle*) que, segundo Frey (2000), caracteriza-se como uma categoria que tem ganhado relevância na literatura e que pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo: formulação, implementação e avaliação ou controle dos impactos das políticas.

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando em um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. Suas fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e que podem ser investigadas no que diz

respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas típicas de cada fase (MEDEIROS; BORGES, 2007).

Portanto, não se trata aqui de apenas descrever as fases que conformam o ciclo como um quadro referencial para a análise de política pública sob a ótica processual, administrativa e racional, mas sim apresentar aspectos de diferentes naturezas que permeiam de forma clara ou oculta a análise de políticas públicas. Nesse sentido, o ciclo será compreendido como uma construção política e social que corrobora a ideia de que as políticas públicas não seguem um processo linear e contínuo, pelo contrário, é um processo interativo movido pela dinâmica das relações entre Estado, sociedade e mercado, o que, paralelamente, poderá abranger dimensões dos modelos institucional e sistêmico apresentados por Dye (2009).

Considerando que as ações de cada etapa do ciclo da política pública não têm um início e um fim claramente definidos e que ela vai se definindo de forma continuada, por meio de um processo de retroalimentação e em função de mudanças no contexto em que se desenrola a ação (VICENTE, 2009), neste trabalho procura-se descrever as principais etapas para análise de política pública de forma reflexiva.

Seguindo os estágios do ciclo da política pública, a formulação deve ser concebida como um processo de planejamento que passa, inicialmente, por um diagnóstico, que deve identificar as reais necessidades das partes envolvidas e estudar quais são as melhores soluções para sua efetivação (AZEVEDO, 2003). O intuito do diagnóstico deve ser uma melhor compreensão dos aspectos complexos e dependentes que envolvem a formulação da política pública.

O diagnóstico, de acordo com Silva Neto e Serra (2007), pode ser dividido em duas fases: a primeira, que necessita de análises, estudos e debates dos pontos e fatos existentes acerca dos problemas que se quer solucionar com uma política pública e a segunda, em que devem ser avaliados os aspectos

sociais, econômico-financeiros, políticos e jurídicos para encontrar as melhores diretrizes e coordenadas na solução do problema.

Nesse sentido, incorporam-se também as orientações de Thompson Jr. e Strickland (2000) sobre planejamento, visto que este orienta, ordena e racionaliza o conjunto de ações (políticas públicas) que visam determinados fins e, sobretudo, representam um sistema de escolhas ou decisões, sucessivas e hierarquizadas, entre as linhas de ação possíveis.

Esta fase da formulação deve ser precedida pela definição de uma agenda que, segundo Calmon e Costa (2007), consiste no processo pelo qual as demandas de vários grupos da população são transformadas em itens aos quais os agentes públicos devem prestar atenção. De acordo com Souza (2006), os governos podem definir a agenda de três formas:

- a) focalização nos problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se assume o que deve ser feito para solucioná-los;
- b) focalização na política propriamente dita - constrói-se uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção pode ser via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse;
- c) focalização nos participantes, os quais são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

Acredita-se que uma agenda com foco nos participantes contemple os outros dois, pois, tanto a solução de um problema quanto a formação de uma consciência política necessitam do estabelecimento e da manutenção de relações de cooperação e colaboração entre os diferentes atores sociais, ou seja, a sociedade e o governo devem definir juntos o que será prioridade nas políticas públicas.

Sob esta perspectiva, Calmon e Costa (2006) ainda ponderam que, ao focalizar no papel dos atores na formação da agenda, devem-se considerar as diferenças de recursos disponíveis e interesses envolvidos, que podem atrair ou afastar participantes de um determinado debate, alterando, assim, a possibilidade de elaboração de uma política pública.

Dessa forma, o planejamento não pode ser visto como um processo “de cima para baixo” (*top-down*), ou seja, em que as decisões são tomadas por autoridades que têm certo controle do processo e que decidem o que e como serão formuladas e implementadas as políticas. Pelo contrário, conforme propõe Oliveira (2006), devem-se levar em consideração no fluxo do processo de planejamento aqueles que estão mais próximos das ações resultantes das políticas, ou seja, ver o processo de “baixo para cima”. A população afetada pela política e os agentes do Estado em contato com ela (chamados *street-level bureaucrats*, ou burocratas da rua) devem influenciar de forma mais intensa o processo de planejamento de políticas públicas.

O mesmo autor ainda relata que esta concepção se justifica, pois, além de apoiar questões de efetividade e eficiência - pois esses agentes sociais sabem exatamente o que acontece e o que seria melhor para alcançar os resultados da política -, torna-se um processo mais democrático com a participação das partes interessadas nas decisões que lhes afetam.

Nesse sentido, Teodósio (2009) destaca que os atores do Estado e da sociedade têm sido levados a repensar e a reordenar os seus papéis em prol da

construção mais avançada, plural e democrática das políticas públicas. Essas formas de colaboração recebem diferentes denominações, seja nos estudos acadêmicos, seja nas iniciativas de intervenção social, configurando uma verdadeira polissemia, na qual se inscrevem variadas formas de articulação colaborativa, como conselhos gestores, orçamento participativo, planejamento participativo e fóruns temáticos dentre outras. Além disso, implicam em uma maior aproximação da sociedade civil com o Estado a partir de lógicas menos verticalizadas de relacionamento, o que coloca a descentralização, a participação e o engajamento dos cidadãos como elementos centrais na gestão das políticas públicas.

A formulação de uma política pública, no contexto de descentralização, deve estar voltada para articular as iniciativas da sociedade civil, contribuindo para a “publicização”, sendo capaz de levar seus objetivos e ações a todos os atores sociais, além de criar condições para que possa ser exercida a fiscalização sobre as decisões tomadas e o uso dos recursos públicos (ROCHA; PAULA, 2005).

Com relação à segunda fase do ciclo, a implementação, Kelma (2006) caracteriza-a como a fase em que a política pública se materializa, ou seja, é um processo de execução das políticas resultantes da formulação e decisão. Conforme relatam Thompson Jr. e Strickland (2000), a implementação é, principalmente, uma atividade orientada para as operações, que gira em torno do gerenciamento das pessoas e dos processos.

A implementação como um meio de gerenciamento e execução, segundo Oliveira (2006), trata a forma de como as políticas mudam e passam de diretivas administrativas para a prática, com uma declaração governamental de suas preferências, que são mediadas por um número de atores sociais que criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação.

O mesmo autor destaca, ainda, que esta segunda fase do processo requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento, ou seja, o resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada, devido à existência de elementos de diversas naturezas, como pode ser observado ao longo da discussão nesta subseção.

A participação do cidadão também deve contribuir na implementação das políticas públicas por meio da institucionalização de uma gestão social que possibilita a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas (TENÓRIO; SARAIVA, 2007). Tal gestão deve ser permeada por uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor: sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela lógica do mercado (PAES DE PAULA, 2005).

Observa-se que os meandros da construção de políticas públicas são bastante complexos, visto que o desenho de tais políticas deve levar em conta as necessidades das populações que se pretende atender, atentando para a disponibilidade de recursos e outras restrições de diversas naturezas. Neste sentido, Mafra e Naves (2009) ponderam que, se na elaboração das políticas públicas e na definição de prioridades e conteúdos há muitas dificuldades, o processo de implementação envolve igualmente muitos conflitos, que podem se distanciar de sua proposição original ou, mesmo, inviabilizar sua execução. Por isso, todas as decisões que percorrem o processo de implementação devem ser consideradas como passos essenciais.

Nesse contexto, Rua (1997) também orienta que a mera formulação de uma política e a conseqüente elaboração de um plano não garantem a viabilidade de sua implementação. Segundo esta autora, existem algumas pré-condições

necessárias para que uma política pública tenha uma boa implementação, tais como:

- a) o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- b) em cada estágio da implementação deve haver a combinação de recursos necessária para cumprir seus objetivos;
- c) deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e essa condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- d) é necessário que haja perfeita comunicação entre os vários elementos envolvidos no programa.

A implementação não consiste apenas na simples execução de ações previamente desenhadas. Na prática, ela pode ser marcada pela imprevisibilidade e pelas renegociações. Além disso, a falta de visão sobre os potenciais problemas que podem surgir durante a execução de uma política, inevitavelmente, resulta em paralisações, descontinuidades de ações e prejuízos (SILVA NETO; SERRA, 2007).

As vicissitudes e os obstáculos, sujeitos a ocorrerem na fase de implementação, estão associados, segundo Martes et al. (1999), a problemas de ordem variada, tais como a capacidade institucional dos agentes implementadores e as disputas políticas.

Com relação aos agentes implementadores de política pública, Lotta (2008) destaca a importância dos burocratas ou agentes de rua, que são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde e técnicos. Conforme relata esta autora, pelo fato de esses agentes serem elos que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais,

consequentemente, é também, na maioria das vezes, por meio deles que a população consegue acessar as políticas públicas, na medida em que eles interagem continuamente com a população em seu trabalho.

Tais agentes, por fazerem parte de uma estrutura institucional, têm o poder de implementar as políticas públicas, nas quais podem exercer o que Lipsky (1980), citado por Lotta (2008), denomina de discricionariedade. A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Mesmo que as dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas.

As disputas políticas, segundo Lotta (2008), são oriundas da diversidade de agências, instituições e pessoas envolvidas no processo de implementação e, portanto, são muitas as pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo nas decisões. Essas estruturas canalizam relações pessoais e institucionais que influenciam a formação de preferências e constroem escolhas, estratégias e alianças.

Já a terceira fase, a avaliação, é concebida por Azevedo (2003) como o exame sistemático e objetivo das políticas públicas com vistas a observar a efetividade e a relevância da ação social na realidade em que foi implementada. A mesma autora também ressalta a importância do monitoramento nessa fase como uma atividade gerencial com vistas a determinar se os recursos humanos e financeiros são suficientes e adequados, se as atividades estão de acordo com o cronograma e se o plano de trabalho foi atingido e alcançou os objetivos esperados. De acordo com Carvalho (2005), a avaliação e o monitoramento podem ser utilizados para a correção de rumos de como a política tem sido

praticada, ou seja, abrangem um estudo em que o antes e o depois devem ser comparados e analisados seguindo parâmetros estipulados pelos gestores.

Como a última etapa do chamado ciclo de políticas públicas, Faria (2003) define a avaliação como: a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) fornece elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso e c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*.

Com relação ao momento em que deve ser realizada a avaliação, Assumpção e Campos (2009) caracterizam três: antes (*ex-ante*) do início, durante (*in-itineri*) e depois (*ex-post*) da política pública executada. Na primeira, a avaliação *ex-ante*, a agenda política e institucional permite escolher as melhores estratégias para a consecução dos objetivos da política. Nesse momento, as avaliações têm papel formativo e conceitual, pois preferências, formulação e pesquisa de opinião irão estabelecer e identificar as necessidades e o planejamento para a implementação da política. No momento *in-itineri* busca-se avaliar e monitorar a política em curso. No *ex-post*, o papel é somativo e avalia-se a política já realizada para estabelecer decisões de continuidade e alterações, bem como estabelecer o impacto da ação.

Dessa forma, a avaliação de políticas públicas permite que os formuladores e os implementadores sejam capazes de, objetivamente, tomar decisões com maior qualidade, maximizando o gasto público nas diversas atividades de intervenção estatal, identificando e superando pontos de estrangulamentos e êxitos das políticas e, por consequência, abrindo perspectivas mais racionais para implementar e formular políticas públicas.

Por outro lado, Assumpção e Campos (2009) ressaltam que a avaliação de políticas públicas é amplamente debatida e pouco aplicada em sua essência.

Quando aplicada, limita-se a controlar investimentos financeiros realizados ou simplesmente servir como relatório das atividades desenvolvidas, não refletindo em efetividade para atribuir valor ou mérito da ação social. Do mesmo modo, Faria (2003) reforça que há uma prevalência nas avaliações de um viés francamente normativo e/ou uma priorização dos aspectos mais técnicos.

Nesse sentido, esses autores propõem que a avaliação não contemple apenas aspectos considerados importantes sob a lógica da objetividade - economia, eficiência e eficácia - mas, sobretudo, aspectos como a equidade, a participação e o empoderamento, que tornam o exercício da avaliação mais desafiador.

Ressalta-se que, sob a lógica processual, estas três fases do ciclo das políticas públicas elucidam a noção de estratégia como instrumento de tomada de decisão e alcance de metas (AZEVEDO, 2003). Essa configuração estratégica das políticas públicas, entretanto, pode apresentar falhas que, segundo Rocha e Cerqueira (2003), são formadas pela interferência de elementos de diversas naturezas que vão desde a proposição até a definição e a operacionalização das políticas públicas.

Portanto, conforme adverte Azevedo (2003), a ineficácia das políticas públicas encontra-se basicamente: a) na ausência de uma visão estratégica, que decorre na inadequação do foco definido; b) no fracasso quanto à identificação dos obstáculos para que os grupos beneficiários tenham acesso efetivo aos programas e c) na fragmentação das ações, derivando em desperdícios de recursos e a atuação nas consequências. Martins (2004; 2005) também confirma este último aspecto ao caracterizar a fragmentação como o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente da formulação e implementação de políticas, programas ou projetos públicos. A fragmentação, segundo esse autor, pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação presentes nas políticas públicas. Por conseguinte, para que haja

coerência entre políticas públicas, Martins (2004; 2005) destaca que elas devem se apoiar mutuamente, não sendo contraditórias.

No entanto, a coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente. Deve-se salientar, ainda, que uma política aplicada de modo conjunto, sob a forma de parcerias, significa a interação de toda a sociedade em prol desta ação. Abre-se, portanto, espaço para uma nova concepção de políticas públicas – a gestão integrada ou em rede, na qual ocorre a substituição de um ator único por um composto que, conforme Peci (2000), se caracteriza por possuir múltiplas organizações geradoras de decisões e ações. Por outro lado, Gaetani (2008) ressalta a possibilidade de dois problemas-chave dificultarem a coordenação de uma rede de política pública, isto é, a necessidade de fazer com que as pessoas de diferentes instituições trabalhem de forma convergente e articulada como também a necessidade de promover o contínuo alinhamento de incentivos, culturas e estruturas, de modo a se produzir uma integração maior das instituições e dos seus desafios.

Com relação à consistência nas políticas, Martins (2004; 2005) salienta que esta deve assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo sejam evitadas.

Agregam-se, ainda, à fragmentação das políticas públicas, os seguintes fatores apresentados por Martins (2004; 2005) e Tenório e Rosenberg (2000): a complexidade característica de um macrocontexto de democracia e globalização, promovendo incerteza, pluralidade e ambiguidade; a natureza das políticas públicas; as falhas estruturais, decorrentes de problemas de cooperação; a sedimentação de posições de poder que poderiam se beneficiar de uma coordenação ineficiente, tornando-se uma perversa inteligência por trás dos arranjos de coordenação; o descrédito com relação às instituições públicas e a

descontinuidade administrativa e a carência de recursos, sobretudo os de natureza financeira e a falta de apoio da sociedade.

A fragmentação como uma condição crítica que aflige em alguma extensão sociedades, governos e organizações, também pode ser justificada pela ênfase dada ao tecnicismo, burocracia e controle utilizado na formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Oliveira (2006), o viés tecnocrata e burocrático que permeia a fase de planejamento das políticas públicas, geralmente, concebem o plano como algo certo, cuja implementação se dá de forma automática. Porém, a realidade tem mostrado experiências fracassadas de planejamento, com planos discrepantes que no papel funcionam, mas, na prática, alcançam resultados decepcionantes ou desastrosos.

Além disso, a ênfase dada à burocracia na formulação e no controle tende a colocar sombra na parte mais importante das políticas públicas - o processo de decisão – que, segundo Oliveira (2006), deve ser compreendido como uma construção política e social. Portanto, o processo de construção de políticas públicas não pode ser controlado apenas de cima para baixo pelos tecnocratas, sem levar em consideração aqueles que são os beneficiários ou que estão mais próximos das ações resultantes das políticas. É necessário que haja uma descentralização para que outras partes interessadas participem desse processo.

Nesse sentido, acrescentam-se as considerações feitas por Medeiros e Borges (2007) sobre a participação cidadã como instrumento fundamental na análise de políticas públicas. Para esses autores, o objetivo da participação consiste em possibilitar o contato mais direto entre os cidadãos e as instituições públicas, para que estas considerem os interesses e as concepções político-sociais dos primeiros no processo decisório. Estabelece-se, assim, uma forma de intervenção dos atores sociais na vida pública, visto que a participação é um mecanismo de redistribuição do poder que permite aos cidadãos excluídos dos

processos políticos e econômicos a oportunidade de deliberar sobre o futuro da sociedade, reduzindo-se, assim, as lacunas tão presentes nas relações Estado-sociedade.

A participação cidadã, como uma das dimensões do processo de tomada de decisão do poder público, constitui um dos elementos-chave da problemática do desenvolvimento, contribuindo para o avanço da democracia. Sendo assim, a participação deve ser observada como um meio de socialização da política e sob a forma da geração de espaços públicos e mecanismos de articulação do Estado com os sujeitos sociais (STORINO, 2001).

Vale ressaltar, do mesmo modo, a importância da dimensão institucional para uma compreensão reflexiva do ciclo da política pública. Não se pode desconsiderar, nesta análise, que os atores, com interesses e recursos distintos, envolvem-se em interações diferenciadas, com pautas de jogo provavelmente distintas em cada política, gerando redes de interações que podem resultar na incorporação de instituições como marco para o processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Por constituírem elementos essenciais para a compreensão da ação individual, tendo vida própria, definindo interesses, crenças e ideias, as instituições redefinem regras, normas e estruturas que podem influenciar as alternativas políticas (VICENTE, 2009; SOUZA, 2006). Nesse sentido, Pires (2002) destaca que a política pública é também um produto de um contexto constituído a partir de fatores estruturais e institucionais.

Portanto, a análise de políticas públicas carece de enfoques que ampliem o olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando que estes estão em contínua interação. É preciso analisá-las de forma que se perceba a complexidade na dinâmica da sua formulação e sua operacionalização, ou seja, desde o surgimento da ideia, a elaboração até o amadurecimento da mesma e a sua efetivação, resultando numa ação pública (VIEIRA, 2010). Deve-se ir além de avaliar seus resultados em relação ao atendimento aos direitos sociais, visto

que as políticas públicas envolvem também a organização da sociedade civil, os interesses de classes, os partidos políticos e os agentes responsáveis pela sua elaboração, operacionalização e controle.

Acredita-se que estas sejam algumas das orientações que permeiam a análise de políticas públicas sob a perspectiva de um ciclo que não deve ser concebido de forma simples e linear, nem pode, por definição, possuir um ponto de partida claramente definido. Para que ele possa ser mais bem representado, conforme relatam Martes et al. (1999), deve-se considerá-lo como um complexo fluxo de ações e decisões de governo, um conjunto de atores sociais que dão sustentação à política e, finalmente, por “nós” ou “elos” críticos que representam a capacidade de coordenação interinstitucional.

Reconhecendo o modo didático e metodológico de analisar as políticas públicas sob a ótica de um ciclo não linear e com seus estágios de formulação, implementação e avaliação, torna-se necessário reforçar duas categorias dicotômicas que foram sucintamente aqui debatidas. Trata-se do “Estado e sociedade”, do “saber técnico e saber local”. A discussão mais detalhada dessas dicotomias permite contextualizar e justificar, de forma mais reflexiva, o motivo central da proposta deste trabalho, a “elaboração de um modelo para análise de políticas sobre políticas públicas sob a ótica processual.

2.2.1 Estado e sociedade

Apreender o ciclo da política pública sob uma perspectiva reflexiva requer uma menção as inter-relações entre Estado e sociedade. Iniciando pelo papel do Estado, Souza (2006) destaca a importância de se debater o espaço que cabe a este ator para definir, implementar e avaliar políticas públicas, considerando que este tem um escopo próprio de atuação, permeado por influências externas e internas.

Reconhecendo que o conceito de Estado é muito amplo, acredita-se que os paradigmas de gestão pública, como um dos focos de explicação, possam esclarecer algumas implicações para a análise de política pública. A gestão pública é permeada por contextos político, econômico e social que impõem transformações macroinstitucionais e que afetam o papel do Estado no gerenciamento dessas políticas.

Fundamentada nesta concepção de que os paradigmas de gestão pública compreendem macro-orientações que moldam projetos políticos e aparelhos de Estado (OLIVEIRA et al., 2008), torna-se necessário, ainda que de forma breve, apresentá-los, quais sejam: patrimonial, burocrática, gerencial e societal.

Considerando a longa tradição autoritária das formas de gerir o Estado, desde o período pré-colonial no Brasil, o patrimonialismo pode ser entendido como uma forma de dominação tradicional (FAORO, 2000) representada pela vontade do dominador e legitimada pela obediência dos dominados, que não se constituem como uma sociedade civil contraposta ao Estado. Como uma orientação para a administração pública, as decisões são permeadas pelo poder pessoal e arbitrário do soberano e de seus representantes (OLIVEIRA et al., 2008), o que, conseqüentemente, reflete na gestão das políticas públicas, sendo marcantes traços como o clientelismo⁸, o personalismo e o assistencialismo.

Dentre as formas de romper com o patrimonialismo, a orientação burocrática desponta como uma das alternativas devido à sua superioridade técnica, racional e legal para delimitar regras e instituições para a administração do setor público. Nesse sentido, Torres (2007) destaca que o modelo burocrático

⁸ O clientelismo baseia-se essencialmente em uma relação de dependência econômica e política, permeada pela troca de favores entre dois ou mais grupos. Além disso, o exercício do clientelismo representa um modo de regulação da transferência de recursos, maximizando as desigualdades sociais de uma dada sociedade por meio do acesso privilegiado aos centros de poder político e aos centros decisórios sobre bens e serviços públicos (FEDOZZI, 1999).

desempenhou papel fundamental, criando condições que possibilitaram a expansão quantitativa e qualitativa da administração pública.

Com relação às principais características do modelo burocrático, o mesmo autor enfatiza: a) a impessoalidade que é de fundamental importância para a democratização das relações políticas e sociais, rompendo com as práticas patrimonialistas, clientelistas e personalistas; b) hierarquia como critério de estrutura da organização pública, considerando as relações de autoridade; c) elaboração de regras rígidas, no intuito de formalizar uma legislação para ação administrativa no setor público, desvinculando, assim, de uma possível incorporação de juízos de valores pelos servidores; d) especialização, ou seja, o poder e as tarefas funcionais são distribuídos de acordo com os conhecimentos técnicos e aptidões profissionais que são exigidos para o desempenho de determinada atividade e e) continuidade e controle, que deve ser permeada por um corpo administrativo qualificado e permanente.

Por outro lado, há um questionamento sobre a legitimidade da burocracia como uma orientação para administração pública, devido às suas disfunções. De acordo com Saraiva e Capelão (2000), inúmeros desajustes são causados pela burocracia, principalmente aqueles que se referem à prestação de serviços públicos, sendo esta referenciada como lenta, cara, de péssima qualidade e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Portanto, a imagem da administração pública burocrática passa a ser associada à ideia de precariedade, pois, em determinados setores, ela está alicerçada por um conjunto de ineficácia, morosidade, empreguismo, obsolescência, desmotivação de quadros, inércia, inadequação de funções e serviços desqualificados.

Vale destacar que tanto as características quanto as vicissitudes da burocracia afetam a gestão de políticas públicas, merecendo destaque a

especialização, que difundiu a ideia de que as políticas públicas são produtos estritamente tecnicistas, sendo, portanto, dominadas pelos burocratas.

Enquanto a orientação burocrática prioriza uma rigidez processual no setor público, o setor privado focaliza em processos de inovação e flexibilidade que, posteriormente, passaram a ser visualizados como uma alternativa para dismantlar as disfunções da burocracia. Este ataque à burocracia foi um dos pontos de partida para a introdução no setor público de ideias, valores e técnicas gerenciais do setor privado, denominado como movimento da Administração Pública Gerencial ou Nova Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 2000).

A possibilidade de instalar, no setor público, processos gerenciais e instrumentais do setor privado pauta-se, conforme relata Fadul e Silva (2008), na capacidade de adotar uma gestão pública de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade. Dentre as premissas para administração pública gerencial destacam-se: a privatização de empresas estatais; a concessão e a terceirização de serviços públicos, seguindo a lógica do *downsizing* e descentralização; a busca pela excelência e a adoção de princípios de qualidade; a transparência e a avaliação de resultados; o foco nos resultados adoção de práticas de *accountability*; foco no cidadão-consumidor⁹ e a capacitação dos recursos humanos, entre outras.

Aliado a essas premissas, Bresser Pereira e Grau (1999) ressaltam que esse tipo de administração representa uma forma estratégica moderna de o Estado separar as atividades que lhe são exclusivas, as não-exclusivas e a produção de bens e serviços para o mercado. Neste tipo de administração, a

⁹ O foco no cidadão-consumidor busca direcionar a atenção dos provedores de serviços públicos para as necessidades dos beneficiários em detrimento das demandas da burocracia. Essa orientação implica em tratá-los como contribuintes e formuladores de políticas – pois delegam poder aos governantes e esperam da gestão pública eficiência e responsabilização política (OLIVEIRA et al., 2008).

saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica compõem o setor de serviços não-exclusivos, os quais o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal.

O modelo de administração gerencial, de acordo com os mesmos autores, não representa uma forma oposta ao mercado e nem ao Estado, entretanto, valoriza o uso de outro setor para que se elevem os interesses públicos. Dessa forma, eles sugerem o setor público não-estatal como um campo privilegiado para gerir essas atividades, sendo representado por um conjunto de organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, são consideradas públicas porque estão voltadas para o interesse público e não-estatais porque não fazem parte do aparato do Estado. Além disso, essas organizações representam um espaço para a democracia participativa ou direta, proporcionando a participação cidadã nos assuntos públicos e no controle social. Dentre tais organizações destacam-se as cooperativas, as associações, as organizações não governamentais, as organizações de voluntariado e as organizações comunitárias ou de base.

Com relação à gestão de políticas públicas sob a orientação gerencial, observam-se alguns avanços que recaem, principalmente, sobre o papel do setor público não-estatal como um espaço para a democratização do processo decisório das políticas públicas.

Do mesmo modo, observa-se uma preocupação da administração pública gerencial em adotar a descentralização que, no âmbito das políticas públicas, pode ser caracterizada como um processo de reestruturação interna ao aparelho do Estado, no intuito de proporcionar mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e de suas necessidades (MAFRA; NAVES, 2009). Esta transferência de poder do nível nacional para instâncias subnacionais permite planejar, gerir, executar e tomar decisões de forma mais eficiente. Nesse sentido, espera-se que

uma política descentralizada articule as iniciativas da sociedade civil, contribua para a sua publicização e crie condições para que possa ser exercida a fiscalização sobre as decisões tomadas e o uso dos recursos públicos (ROCHA; PAULA, 2005).

Por outro lado, a provisão de políticas públicas sob a orientação gerencial apresenta, segundo autores como Oliveira et al. (2008) e Teodósio (2009), uma natureza dúbia e contraditória quanto à construção e ao fortalecimento de instituições mais abertas à participação social pelo poder público, visto que este tende a priorizar as dimensões estruturais para a adoção de uma gestão nos moldes empresariais em detrimento de formas mais efetivas de diálogo e interação com a sociedade civil na produção de políticas públicas.

Além disso, observam-se alguns recuos no processo de descentralização, visto que é comum a ocorrência da descentralização apenas na execução das políticas públicas, mantendo centralizado todo processo decisório. A descentralização não pode ocorrer de forma dissociada do processo político, pelo contrário, deve-se somar a capacidade de influir e orientar as políticas públicas para as necessidades da sociedade.

Diante disso, observa-se que a administração pública gerencial não atende aos anseios para a democratização do Estado, o que leva, segundo Oliveira (2009), a refletir sobre uma nova forma de gestão pública. Nesse sentido, insere-se a orientação societal que tem como foco a dimensão sócio-política da gestão e que tenta resgatar as relações entre o Estado e a sociedade sob a perspectiva dos direitos de cidadania e de participação (PAES DE PAULA, 2005). Portanto, trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, além de modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Essa orientação deve ser permeada por um projeto político que procure ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos que possibilitem maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas. Dentre os canais de participação destacam-se os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

A gestão social, de acordo com Tenório e Saravia (2007), agrega valores democráticos à gestão pública, visto que processo decisório considera a soberania popular e é voltada ao interesse público. Como uma orientação para a gestão de políticas públicas, a gestão social incorpora a participação¹⁰ da sociedade por meio de um processo deliberativo, dialógico e cogestionário. Dessa forma, esta orientação transcende os limites da descentralização das ações entre os níveis de governo, visto que os cidadãos fazem parte do processo de planejamento e implementação de políticas públicas.

Vale destacar que as duas primeiras orientações – patrimonial e burocrática - possuem um caráter estadocêntrico que, segundo Teodósio e Saravia (2009), compreende a formulação e a implementação de políticas públicas como função intransferível e central do Estado, excluindo a sociedade civil. Por outro lado, a terceira orientação tem uma visão mercadocêntrica, a qual entende que devem ser transferidas as premissas da gestão empresarial para que as organizações públicas sejam providas de maior eficiência e otimização de recursos. Por fim, a quarta orientação apresenta uma perspectiva sociocêntrica,

¹⁰ Ao fazer referência à participação, assumem-se aqui dois elementos propostos por Teixeira (2001). Primeiro, o “fazer ou tomar parte” no processo político-social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam se situar no campo do “particular”, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade, pluralidade. O segundo, o elemento “cidadania”, no sentido “cívico”, enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades e deveres.

para a qual o papel do Estado seria reconfigurado a partir da dinâmica dos atores da sociedade civil na esfera pública.

Essas orientações, de acordo com Filippim e Rossetto (2006), foram construídas socialmente na trajetória política do Brasil, sendo comum, nos dias atuais, a coexistência e a fusão dessas diferentes orientações no modo de ser e de agir da administração pública nacional, estadual e municipal. Portanto, essas orientações não são estanques e circunscritas a um único período de tempo. Pelo contrário, todas essas abordagens se entrecruzam na teoria e na prática da administração pública brasileira.

Reconhecendo a dialética que se instaura no processo político e histórico da administração pública brasileira, o modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual proposto neste trabalho reforça a necessidade de uma gestão social amparada pela participação de diversos atores da sociedade civil¹¹ no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas.

A participação deve ser visualizada como um caminho a ser perseguido para que se instaure um desenvolvimento legítimo, ou seja, que esteja além dos moldes econômicos, considerando as complexidades e as subjetividades que envolvem a sociedade (SILVA; SILVA, 2009). Do mesmo modo, ela não deve ser compreendida como um conceito neutro e, sim, como interação e ação social, cujo objetivo pode ser a conservação, o aprimoramento ou a transformação da sociedade.

Como uma ação social, a participação requer a institucionalização das relações entre o Estado e a sociedade, o que pode estar associado ao processo de revalorização da esfera local, enquanto instância de criação e estímulo à

¹¹ De acordo com Silva e Silva (2009), a participação da sociedade civil pode ser efetivada por meio de movimentos, organizações e associações, que captam os ecos das falas e dos problemas sociais e difusos do ambiente, condensando-os e convertendo-os em questões de natureza pública.

participação. É no âmbito dos governos municipais que diversos mecanismos inovadores de gestão pública, baseados em maior participação social, estão sendo disseminados (CARVALHO, 2005; OLIVEIRA, 2009). A participação cidadã pode gerar um sentimento de pertencimento ao lugar e de empoderamento nas pessoas e grupos, que são fatores essenciais para o surgimento de uma consciência de cidadania (GATTAI; ALVES, 2008).

De acordo com Pires (2002), a participação cidadã nas políticas públicas tende a intensificar a atividade de planejamento no interior dos governos, visto que a abertura do espaço à participação conseqüentemente instala um fluxo de informações entre a administração pública e o cidadão que impõe ao governo não só a necessidade de estabelecer um diálogo aberto e transparente, como também de organizar informações, metas, planos e prazos.

A implementação de políticas públicas por meio de práticas participativas, conforme ressaltam Tenório et al. (2008), deve se fundamentar em esforços articulados de atores estatais e da sociedade, dispostos a levar adiante projetos que surjam da negociação de interesses, inclusive divergentes e em conflito.

As práticas participativas não se opõem a democracia representativa. Pelo contrário, buscam aperfeiçoá-la e também complementá-la na medida em que exigem o controle social, a transparência e a democratização das decisões públicas. Por outro lado, é válido reconhecer as dificuldades para a prática da participação, o que pode ser considerado como resquícios da cultura patrimonialista no Brasil que, segundo Oliveira (2009), perpetuou-se em formas autoritárias e excludentes de dominação, que deixaram raízes antidemocráticas. Além disso, Carlos e Silva (2006) alegam que é comum a sociedade atribuir à participação um sentido que remete ao seu valor instrumental, ou seja, a participação compreendida em sua relação com a obtenção de bens materiais.

Também seria conveniente considerar que a participação não está despida das contradições que perpassam a formação da sociedade brasileira, como, por exemplo, a falta de mobilização coletiva e o individualismo. Predomina no Brasil, conforme expõem Gattai e Alves (2007) e Torres (2007), uma sociedade civil fraca e desarticulada, com dificuldades para ocupar o espaço público e lutar pelos seus direitos, o que, conseqüentemente, atrapalha o exercício de uma democracia participativa, deixando espaço para práticas corruptas, clientelistas e patrimonialistas.

Nesse sentido, estes autores ressaltam a importância da formação de capital social para o exercício da democracia participativa, o que carece de uma mudança cultural da sociedade civil para que esta se organize e lute pelos seus direitos. Essa mudança cultural é possível por meio de processos educativos que contextualizem a participação como uma forma de ação coletiva.

Tenório e Rosenberg (1997) ressaltam que, para que a participação ser considerada legítima, ela deve reunir os seguintes atributos: a) os participantes devem ter consciência sobre os seus atos, ou seja, do processo que estão vivenciando, pois caso contrário, a participação é restrita, visto que alguma espécie de relação de dominação ou de poder persuasivo pode se impor, tornando a participação como um simples adestramento; b) a participação não deve ser imposta, concedida ou doada porque a sua legitimidade encontra-se na sua conquista gradual que se dá por meio da conscientização da sua importância, da negociação de espaços para o seu exercício e do estabelecimento das regras que irão democraticamente delimitar a sua prática; c) outro aspecto ratifica que o valor da participação conquistada é o processo de internalização e de absorção desse direito por parte dos beneficiários; d) a voluntariedade da participação também contribui para a sua legitimidade, pois é contraditório reivindicar a obrigatoriedade para um processo que se deseja consciente e gerador de um indivíduo mais comprometido com mudanças.

A participação, portanto, deve ser vista como o conteúdo substantivo que dá acesso à cidadania. Em sua plenitude, a cidadania só se consolida na presença de uma participação entendida como um exercício consciente, voluntário e conquistado.

Vale ressaltar que não há aqui a pretensão de esgotar os limites da abrangência dos assuntos aqui abordados, mas de destacar que a participação consiste em uma problemática que carece de atenção na discussão sobre desenvolvimento e análise de políticas públicas. Ao permitir um contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas, a participação possibilita um real diálogo entre os diferentes atores com suas concepções de mundo distintas. Logo, “participar é repensar um saber em confronto com outros saberes” (TENÓRIO, 2007, p.116). É nesse sentido que serão traçadas, a seguir, algumas considerações sobre as contribuições do saber técnico (setor público) e do saber local (sociedade) na análise de políticas públicas.

2.2.2 Saber técnico e saber local

Considerando que a participação inclui o uso do saber dos atores sociais, torna-se necessário tecer algumas reflexões sobre o saber técnico das instituições do setor público e o saber local da sociedade, propondo a interação do uso desses saberes na análise de políticas públicas.

Com relação ao saber técnico, observa-se que este deriva do saber científico, que segundo Scalabrin et al. (2009) e Rozemberg (2007) pauta na objetividade, determinismo e rigorosidade das ciências naturais. Transpondo para o contexto das instituições do setor público, o saber técnico configura como um elemento estratégico para o Estado, formado por um grupo de especialistas que assumem o papel de atores principais nas decisões de Estado em relação à sociedade.

Como um paradigma, a tecnocracia pressupõe que as decisões sobre as políticas públicas fiquem subordinadas ao quadro técnico do governo, que toma as decisões com base apenas em padrões racionais, sem levar em consideração as necessidades e as heterogeneidades da sociedade ou os conflitos que são inerentes ao mundo da política (ALCÂNTARA, 2007).

O planejamento de políticas públicas sob a perspectiva tecnocrata consiste basicamente, segundo Oliveira (2006) e Nascimento e Zuquim (2009), na elaboração de planos pelas instituições estatais e que podem ser pautados por critérios técnicos e econômicos, discutidos em reuniões ou apresentados em estudos como, por exemplo, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, construção de indicadores. Finalizada esta etapa, espera-se que ações planejadas estejam coerentes com orçamento, para que, assim, possam ser implementadas e alcancem os resultados esperados. Ao separar as etapas de formulação e implementação das políticas públicas pode ocorrer um distanciamento das reais necessidades dos beneficiários, bem como um distanciamento nas relações entre Estado e sociedade.

Do mesmo modo, Rocha (2005) observa, em seu trabalho, que, dependendo da autonomia, alguns tecnocratas podem priorizar políticas que atendam às suas ideias, às necessidades de suas carreiras e de suas instituições, em detrimento ao interesse comum da sociedade. Outra possibilidade, segundo Storino (2001), caracteriza-se quando um tecnocrata, julgando conhecer a melhor alternativa para os problemas, não reconhece que os atores sociais poderiam identificar outro caminho, por meio de soluções criativas, seguras e, por vezes, menos custosas para uma política pública.

A tecnocracia, portanto, constitui uma projeção da racionalidade instrumental na gestão pública, visto que sua orientação concentra-se no cálculo de meios e fins em detrimento do conteúdo intersubjetivo inerente a qualquer relação social (TENÓRIO, 2003). Além disso, a visão tecnocrata, conforme

expõe Freire (2005), consiste na transmissão de uma comportada sabedoria de padronização dos conteúdos e no cumprimento de metas e modelos estabelecidos.

Complementando essa visão, Souza (2006) destaca que, ao superestimar os aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, o saber técnico ignora a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode ocorrer, então, uma negligência do contexto para qual uma política pública será criada e aplicada.

Fundamentada neste viés técnico, quantitativo e unilateral, a análise de políticas públicas torna-se então limitada, pois não se assume a ideia de que os avanços qualitativos dependem da mediação das relações e dos saberes das diversas instituições do Estado com a sociedade civil em prol de uma gestão de políticas públicas em conjunto.

Diante disso, torna-se relevante incluir o saber dos atores locais que serão os beneficiários das políticas públicas, bem como as suas experiências, estilos de vida, percepções e valores, entre outros. Com relação aos atores locais, Tenório et al. (2008) destacam que estes são representados por todos agentes que, no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais.

Um olhar para o saber local implica, então, reconhecer que o contexto, as tradições e os valores influenciam na compreensão da realidade social dos atores, podendo esta ser utilizada para identificar os problemas, as necessidades e as aspirações que permeiam uma política pública.

Nesse sentido, Beduschi Filho e Abramovay (2004) reforçam que o saber local consiste no *locus* primário para a elaboração de uma política pública, pois é fruto das razões, particularidades e das experiências vividas dos sujeitos sociais. Além disso, sob a perspectiva do saber local, os atores deixam de ser

meros objetos e receptores das políticas e passam a ser também agentes dos processos de transformação social.

Para incluir o saber local na análise de políticas públicas, torna-se necessária a criação de canais deliberativos, nos quais os atores possam expressar suas posições, confrontá-las e negociá-las. Esses canais já têm sido trabalhados pela gestão social, tais como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

Esse saber local pode ser também denominado como um conhecimento prático, empírico ou até mesmo de senso comum, sendo caracterizado por Santos (1988) como uma das mais importantes formas de conhecimento, que orienta as ações e dá sentido à vida. O mesmo autor ainda acrescenta que o conhecimento do senso comum tende a ser um conhecimento mistificado e mistificador, mas que, apesar disso, pode ter uma dimensão libertadora e emancipatória que, segundo Naves (2005), representa, para os atores, uma passagem de uma condição de passividade para uma condição de agentes que vivem na interdependência direta e indireta com a natureza nos locais onde se pretende intervir e que dispõem de conhecimentos e experiências que podem constituir um saber essencial para pensar o que é esta realidade.

Por outro lado, não se pode desconsiderar a importância do saber técnico, principalmente o seu engajamento para a realização de pesquisas que muito fomentam com informações, indicadores e modelos quantitativos da gestão de políticas públicas. O que se observa nas discussões de autores como Rozemberg (2007), Tenório (2008), Deponti (2009) e Scalabrin et al. (2009), é que o saber puramente técnico pode não compreender todos os meandros que conformam a realidade social que permeia a formulação, a implementação e a avaliação de uma política pública. Para superar a ortodoxia do saber técnico, deve-se partir da perspectiva de que não há verdades técnicas absolutas, pois todo saber técnico é provisório e dependente do contexto histórico, no qual os

fenômenos são observados e interpretados. Por isso, o saber dos atores locais é importante quando articulado ao saber técnico e vice-versa (SCALABRIN et al. 2009).

Acredita-se que a socialização desses dois tipos saberes (técnico e local) colabora com a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficientes, visto que o conhecimento e as práticas culturais dos atores da sociedade podem ser articulados e/ou negociados com as intenções dos agentes do setor público que estão constituídos nos diversos quadros institucionais, resultando, assim, na valorização das formas de participação e coprodução do espaço público.

Sendo assim, torna-se fundamental a superação dessa dicotomia entre os saberes para que haja uma gestão de políticas públicas que corroborem a abordagem alternativa de desenvolvimento e que proponha um deslocamento das ações dos escritórios das instituições públicas para as bases da sociedade.

É preciso, portanto, incentivar a criação de condições que favoreçam uma relação dialógica entre esses dois universos de significações, que é formado, por um lado, pelo saber técnico-científico dos representantes das instituições do setor público e, de outro, pelo saber local ou senso comum da sociedade.

Traçadas essas breves considerações, as quais se acreditam que sejam meios de compreender de forma reflexiva o conceito de desenvolvimento e a análise de políticas públicas, vale destacar que os seus conteúdos são extensos e marcados por avanços e recuos, por contradições e conflitos, que os colocam ao mesmo tempo como temas velhos e novos.

Diferentemente da expectativa kuhniana da “supremacia” de um paradigma particular, Faria (2003) salienta que há, hoje, uma babel de abordagens, teorizações e vertentes analíticas que podem ser utilizadas na análise de políticas públicas. O pesquisador social que se dedica aos estudos de política pública, conforme apontado por Reis (2003) e Arretche (2003), precisa

ter clareza sobre a perspectiva teórica¹² em que está inserido seu trabalho, identificando as discussões que confrontam essa perspectiva com outras e também as relações com as que são alternativas a ela, de modo que se construa um debate frutífero.

É nesse sentido que, nas próximas seções, tentar-se-á explicitar os fundamentos teóricos e metodológicos que sustentam a proposta de elaboração de um modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual.

¹² Dentre as disciplinas que têm contribuído de forma teórica e empírica com o campo de estudos de políticas públicas, Souza (2006) aponta a economia, a ciência política, a sociologia, a antropologia, a geografia, o planejamento, a gestão e outras ciências sociais aplicadas.

3 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Relembrando que o objetivo deste trabalho consiste na elaboração de um modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual, torna-se essencial compreender os fundamentos que permeiam a sua construção.

Como os fundamentos teóricos a serem utilizados na construção do modelo permeiam o campo da Sociologia, será feita uma breve explanação sobre Administração e Sociologia para, posteriormente, apresentar as vertentes da teoria da ação que alicerçam este trabalho.

3.1 Administração e sociologia

A Administração, como um dos fenômenos importantes da sociedade organizada ou moderna, não pode ser considerada um campo homogêneo, visto que a sua compreensão depende de outros campos do conhecimento, tais como Sociologia, Economia, Psicologia, Ciência Política, Antropologia e Engenharia. Dentre esses diversos campos que compõem a natureza multidisciplinar da Administração, observa-se que conceitos tão propagados pela Economia, como a eficiência e a competitividade, sempre tiveram posição de destaque, devido à necessidade do *management* em interagir e gerenciar as forças do mercado.

Por outro lado, vale reconhecer que os estudos em Administração não se limitaram apenas aos aspectos puramente calculáveis da gestão, como também incluiu outras questões inerentes às organizações, sobre as quais disciplinas como a Sociologia, a Psicologia, a Ciência Política e a Antropologia oferecem importantes contribuições por meio de suas diferentes formas de abordar uma mesma realidade.

Como um campo interdisciplinar que se relaciona diretamente com outras áreas das Ciências Sociais, a Administração tornou-se extremamente

complexa em termos de fronteiras epistemológicas, visto que, ao interagir com outras ciências, permite diferentes visões das relações indivíduo *versus* sociedade, objetividade e subjetividade, regulação-mudança, assim como diferentes possibilidade de aplicação do método científico (SANTANA; GOMES, 2007). Dessa forma, observa-se que a permeabilidade das fronteiras tornou-se relevante para que os estudos em administração possam estabelecer um processo simultâneo de circularidade com diferentes campos científicos, sociais, tecnológicos e culturais (PECI; ALCADIPANI, 2004).

Fundamentada em uma confluência multiparadigmática e multirreferencial para a qual contribuem especialmente as disciplinas de ciências sociais, formada pela Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Psicologia, História e Economia, Fischer (2000) destaca que outros campos disciplinares com maior ou menor densidade científica também são invocados para o estudo das organizações contemporâneas, de forma substantiva (como a Física Quântica) ou adjetiva (como a Química e a Matemática). Mas é notadamente nas ciências sociais que a ancoragem é mais constante e sólida, uma vez que a natureza da gestão é, antes de tudo, uma prática social que visa o bom funcionamento de uma organização (CHANLAT, 2000). Além disso, Chanlat (2000) destaca que a administração está no âmago da compreensão da dinâmica social¹³, sendo as organizações os seus elementos centrais que não se circundam apenas de processos e técnicas, mas, sobretudo, de seres humanos em relação.

É neste contexto da administração, como uma prática social e um dos elementos centrais na sociedade moderna, que a Sociologia, dentre as outras

13 De acordo com Chanlat (2000), a administração transformou-se em uma das figuras centrais da sociedade contemporânea, devido ao triunfo das ideias capitalistas como categorias dominantes do pensamento moderno e do mercado como modo de regulação das trocas. Nesse sentido, pode-se notar o quanto as noções e os princípios administrativos originários da empresa privada (eficácia, produtividade, qualidade total, competência, empreendedorismo, etc.) invadiram de forma absoluta as escolas, as universidades, os hospitais, as administrações públicas, os serviços sociais, os museus, os teatros e as organizações sem fins lucrativos.

disciplinas que compõem as ciências sociais, tem dado atenção especial a muitos aspectos que elevam a administração como um modo operante de organização e reorganização da vida social. A ousadia e o esforço de inúmeros investigadores da realidade social, em diferentes lugares e momentos, com preocupações macro ou microsociológicas, em muito contribuíram para esclarecer padrões de comportamento nas organizações, resultando em uma diversidade de perspectivas analíticas que enriqueceram, sobremaneira, o conhecimento sobre gestão.

Um dos principais problemas enfrentados pela sociologia refere-se à sua capacidade de enfrentar teórica e metodologicamente os desafios temáticos colocados pelos processos sociais (LIEDKE FILHO, 2003). No caso dos estudos em administração, esta realidade não é diferente, sendo o campo da sociologia do conhecimento um grande aliado para compreender os fenômenos complexos que perpassam pelas organizações e as práticas de gestão.

A sociologia do conhecimento, segundo Liedke Filho (2003), pode ser definida como o ramo da sociologia que estuda a relação entre pensamento e sociedade, portanto, está preocupada com as condições sociais ou existenciais do conhecimento. Fundamentando-se em autores como Mannheim (1974), observa-se que a sociologia do conhecimento tem como tarefa principal especificar, para cada corte transversal do processo histórico, as várias posições intelectuais sistemáticas nas quais os estudos de grupos e indivíduos são baseados. Portanto, a sociologia do conhecimento tenta relacionar as ideias que constituem seu foco de estudo ao contexto sócio-histórico em que são produzidas e recebidas.

Um debate recorrente da sociologia do conhecimento consiste nos paradigmas, cujo livro “A estrutura das revoluções científicas” (1962), de Thomas S. Kuhn, caracteriza como um marco no entendimento do processo de evolução da ciência a partir da teoria dos paradigmas.

Observa-se que os paradigmas, segundo as considerações de Kuhn (1982), são realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência. Portanto, para este autor, a existência de um paradigma é limitada ao longo da história, ou seja, um paradigma começa a morrer à medida que vão surgindo anomalias ou situações em que ele não consegue explicar um fato ou comportamento; o novo paradigma vem para substituir o anterior e resolver grande parte das anomalias existentes. Nesse sentido, a evolução do conhecimento está baseada na substituição de paradigmas.

Embora seja a sua bibliografia a que detém maior número de citações referente ao conceito de paradigma nas ciências naturais e sociais, Kuhn tratava as ciências sociais como imaturas ou pré-paradigmáticas (VIEIRA; BOEIRA, 2006). Isso porque, na sua obra, as ciências naturais detinham o domínio sobre o método científico¹⁴, o qual deveria ser assimilado na produção de conhecimento pelas outras ciências que, na sua concepção, ocupavam posições inferiores, tais como as sociais e as humanas.

Mas, mesmo concebendo as ciências sociais como um campo pré-paradigmático, a obra de Kuhn influenciou muitos sociólogos que passaram a ver suas disciplinas de forma paradigmática, o que, no sentido metateórico ou filosófico, denota uma visão implícita ou explícita da realidade. Portanto, o

14 Para Kuhn, o método científico estava associado à Ciência Normal que, no âmbito da Sociologia, pode ser remetido ao positivismo de Auguste Comte que, segundo Quintaneiro et al. (2003), trata-se de uma abordagem de pesquisa social que procura conhecer as leis sociais para poder prever racionalmente os fenômenos e agir com eficácia; explicar e antever, combinando a estabilidade e a atividade, as necessidades simultâneas de ordem e progresso. Portanto, no positivismo, os estudos sobre os fenômenos sociais são considerados dentro da mesma perspectiva que os fenômenos astronômicos, físicos, químicos e fisiológicos (CHANLAT, 2000), enfatizando, assim, o espírito científico de estabelecer leis sociais por meio de determinismo causal.

paradigma em teoria social assumiu o papel de descobrir as principais suposições que caracterizam e definem uma dada visão de mundo (MORGAN, 2005), guiando, assim, o pesquisador com suas orientações ontológicas, epistemológicas e metodológicas (GUBA; LICOLN, 1994).

Morgan (2005) ainda acrescenta que qualquer paradigma metateórico ou visão de mundo metateórica pode também incluir diversas escolas de pensamento que frequentemente constituem diferentes maneiras de abordar e estudar uma realidade compartilhada ou visão de mundo.

Observa-se que, na sociologia, os paradigmas, as ideologias, bem como as teorias mais duradouras têm sido associados às obras dos clássicos como Karl Marx, Max Weber e Emile Durkheim, que são tomados como fonte de referencial teórico-metodológico (VIEIRA; BOEIRA, 2006). De acordo com Alexander (1999), tal associação remete ao conhecimento de que esses autores legaram ao teorizar e pensar a forma de se fazer pesquisa social, definindo em suas obras critérios particulares e que, de forma não-consensual, são inerentes aos estudos do campo sociológico.

Foi a partir destas obras clássicas que a Sociologia se configurou como um campo do conhecimento com métodos e objetos próprios (QUINTANEIRA et al., 2003). Nesse sentido, Botelho (2007) destaca a importância de um retorno, reexame ou resgate dos clássicos na pesquisa social, no intuito de verificar que os atuais desafios da sociedade estão também associados à sequência do seu desenvolvimento histórico. Os *insights* obtidos no passado, portanto, não devem ser descartados e, sim, reconstituídos na construção social contemporânea.

Sendo clássicos, estes grandes mestres do passado e representantes da tradição no campo sociológico não devem ser ignorados, pois dão um sentido de integração e continuidade em meio aos conhecimentos e discursos produzidos na contemporaneidade (VARÃO, 2009). Portanto, torna-se relevante apresentar as

suas principais orientações ontológicas, epistemológicas e metodológicas que consubstanciam seus pensamentos como paradigmas.

Nesse sentido, incorporam-se as colocações de Alencar (2000) que apresenta as três grandes abordagens, também chamadas de “correntes teóricas” ou paradigmas, que orientam a investigação social sob a ótica dos pensadores clássicos. Segundo este autor, essas abordagens emergiram em um contexto de profundas transformações na sociedade europeia no século XIX e estão fundamentadas nas obras de grandes cientistas sociais: o francês Emile Durkheim (1858-1917) e os alemães Karl Marx (1818-1883) e Max Weber (1864-1920). Durante todo o século XX, receberam contribuições de diversos outros cientistas sociais e filósofos, passando a constituir correntes teóricas com diferentes ramificações ou denominações.

Alencar (2000) ainda acrescenta que as diferenças estão na concepção ontológica de realidade que cada uma dessas correntes possui. Cada concepção de realidade contém uma dimensão epistemológica (isto é, uma natureza da relação que o cientista social pode estabelecer com seu objeto de estudo) e uma dimensão metodológica (o modo de o pesquisador proceder para encontrar o que ele acredita que pode ser conhecido). Estas três correntes são denominadas de abordagem estrutural do consenso (Durkheim), abordagem estrutural do conflito (Marx) e abordagem interpretativa ou da ação (Weber).

Durkheim, dando continuidade à ideia comtiana de que a vida social pode ser estudada com a mesma objetividade dos cientistas das ciências da natureza, argumentava que as sociedades possuíam a sua própria realidade, ou seja, uma realidade que vai além das ações e os interesses dos seus membros individuais, visto que os modos de agir, pensar ou interpretar eram externos ao ser humano individual (ALENCAR, 2000). Na abordagem estrutural do consenso há um condicionamento do indivíduo pela sociedade, ou seja, o ser humano segue os padrões gerais de pensamento e ação comuns na sua

sociedade. Portanto, essa causalidade resulta no próprio conceito de indivíduo, que é fruto do desenvolvimento das sociedades humanas (DOMINGUES, 2001).

Durkheim também expõe as “regras relativas à observação dos fatos sociais”, sugerindo que o pesquisador deve, sistematicamente, afastar todas as noções prévias representadas por juízo de valor, ou seja, evitar que as suas crenças influenciem o momento em que estabelece o objeto de sua pesquisa e o decurso de suas demonstrações (ALENCAR, 2000). Além disso, este pensador clássico apresenta outras regras relacionadas com o método sociológico que serviram de base para expansão do positivismo nas demais ciências sociais e para estabelecer o processo de geração do conhecimento denominado “método hipotético-dedutivo”¹⁵ como central para as pesquisas em ciências sociais.

Já Karl Marx, muitas vezes em parceria com Engels, escreveu obras que exerceram imensa influência não apenas nas ciências sociais, mas também no mundo inteiro (CHANLAT, 2000), por evocar um novo modelo de produção. Dentre as suas categorias analíticas, o universo operário e as classes detentoras dos meios de produção, forneceram um instrumento crítico sobre a estrutura de desigualdade que se assenta na dominação dos grupos não privilegiados (dominados) pelos grupos privilegiados (dominadores).

A abordagem estrutural do conflito é assim chamada porque, de acordo com os seus teóricos, o conflito de interesses é inerente a uma sociedade desigual: desigual distribuição de benefícios gera conflitos de interesses (ALENCAR, 2000). O pesquisador que orienta o seu trabalho por esta abordagem não apenas descreve as regras de uma sociedade, como também

15 Em linhas gerais, Jones (1993) conceitua o método hipotético-dedutivo como aquele que o cientista, partindo do conhecimento existente, o que é, especula sobre o que também poderia ser. Esse procedimento é denominado dedução de hipótese. Formulada a hipótese, o cientista buscará a sua validade confrontando-a com as evidências empíricas. Esse processo é denominado teste de hipótese.

examina cuidadosamente seus conteúdos, visto que tais regras podem não ser neutras ou totalmente benéficas.

Embora as concepções sustentadas pelos paradigmas do conflito e a do consenso sejam diferentes, Alencar (2000) destaca que ambos percebem a origem da vida social na influência ou determinação de fatores externos aos indivíduos, o que enfatiza o caráter estrutural dessas abordagens, ou seja, a sociedade é algo “real”, que existe fora dos indivíduos.

Uma terceira abordagem pode ser ainda identificada. Embora ela tente explicar os motivos pelos quais as pessoas se comportam de uma determinada maneira, tal explicação não repousa exclusivamente na influência de fatores externos aos indivíduos (“estrutura de valores e normas” e “desigualdade estrutural”). A essência da vida social, para essa terceira abordagem, é a habilidade que os seres humanos possuem de examinar o que acontece à sua volta e, então, escolher como agir à luz dessa interpretação. Essa abordagem é denominada interpretativa ou teoria da ação.

No contexto dos pensadores clássicos, essa abordagem se fundamenta na obra Max Weber, que foi um dos importantes representantes da ala antipositivista, contrapondo à razão científica dos positivistas a razão histórica, isto é, a ideia de que a compreensão do fenômeno social pressupõe a recuperação do sentido, sempre arraigado temporalmente e adstrito a um relativismo e a um ponto de vista (QUINTANEIRO et al., 2003).

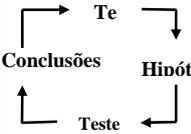
De acordo com Jones (1993), esta abordagem acentua a necessidade de se concentrar no nível micro de análise da vida social (nos modos pelos quais indivíduos são capazes de interagir uns com os outros), ao contrário de se concentrar no nível macro (nos modos pelos quais a estrutura da sociedade influencia o comportamento dos indivíduos). Considera que a sociedade não deve ser pensada como existindo fora e antes da interação entre indivíduos. Portanto, a sociedade é o resultado final da interação humana, não sua causa.

Somente observando como os seres humanos são capazes de interagir, o pesquisador poderá entender como a ordem social é criada.

Do mesmo modo, Ianni (1989) complementa que estas três abordagens, ou paradigmas, são formadas por polarizações fundamentais: causalção funcional (abordagem estrutural do consenso), contradição (abordagem estrutural do conflito) e conexão do sentido (abordagem interpretativa ou da ação). Essas polarizações representam os princípios explicativos nos quais se sintetizam os fundamentos das mais diversas tendências, teorias, escolas ou interpretações sociológicas. Nesse sentido, observa-se que o princípio da causalção funcional está presente em Spencer, Comte, Durkheim, Parsons, Merton e outros. O da conexão de sentido inspira Dilthey, Rickert, Weber, Toennies, Nisbet, Silverman e outros, e o da contradição fundamenta as contribuições de Marx, Engels, Lenin, Trotsky, Rosa Luxemburgo, Lukacs, Gramsci, Goldmann, Braverman e outros.

No Quadro 2 estão exemplificados de forma resumida os fundamentos gerais de cada abordagem ou paradigma sociológico. Este quadro revela as diferentes perspectivas e os seus desdobramentos, no que se refere: à postura do pesquisador frente ao seu objeto de estudo (o mundo social), conhecida por epistemologia; às possíveis estratégias de como conduzir uma pesquisa, sendo denominada de metodologia e aos métodos ou técnicas de pesquisa apropriados para a estruturação de tais estratégias.

Quadro 2 Dimensões ontológicas, epistemológicas e metodológicas dos paradigmas sociológicos

Paradigma	Ontologia	Epistemologia	Metodologia
Estrutural do consenso (Durkheim)	A natureza é uma realidade objetiva, formada de fenômenos em relações causais invariáveis	a) Conhecimento das leis da natureza somente é possível pela coleta de provas demonstráveis de sua existência. (quantificação das relações causais) b) Busca de leis universais	Dedução de hipóteses e sua verificação empírica: método hipotético-dedutivo 
Estrutural do conflito (Marx)	A sociedade é um sistema social economicamente dominado (forças produtivas e relações de produção) cujo funcionamento é (a) independente da consciência humana ou (b) independente da consciência humana, exceto quando mudanças estruturais ocorrem pela ação política. Forças produtivas e relações de produção constituem a estrutura social. Todas as outras relações estão firmadas nestas e constituem a superestrutura (política, direito, religião, etc.).	Uma vez que modos de produção são forças que alicerçam a vida social, a busca do conhecimento adequado a essa concepção de realidade é a compreensão de como os sistemas sociais funcionam historicamente.	Materialismo histórico: relações entre modos de produção e formas de organização da sociedade, seja em um contexto histórico mais amplo ou em sociedades e momentos específicos.

“continua”

Quadro 2 “conclusão”

Paradigma	Ontologia	Epistemologia	Metodologia
Interpretativo ou da ação (Weber)	A sociedade é uma construção dos seus membros. A realidade social é formada por ocasiões de interação realizadas pelos atores envolvidos, uma vez que eles são capazes de: a) interpretação; b) ações significativas	a) Conhecimento da interpretação e do significado da ação é somente possível quando se adquire conhecimento sobre os modos pelos quais os atores percebem o mundo e quando se adquire conhecimento sobre os significados que sustentam suas ações, compreendendo as teorias dos atores via evidências qualitativas. b) Não buscam leis “universais” (noção de cenários sociais).	Uso da interpretação: o pesquisador aproveita a sua condição de ator social criativo, isto é, capaz de interpretação (a exemplo dos atores que são objetos de análise). → Pesquisa é uma interação social consciente e ocorre em cenários sociais específicos (casos). → A análise é conduzida a partir da perspectiva do ator da ação.

Fonte: Adaptado de Jones (1993) citado por Alencar (2000)

Consenso ou conflito, dialética ou funcionalismo, indivíduo ou estrutura, individualismo metodológico ou coletivismo, enfim, são esses alguns dos pares que se mostram à luz dos interesses maiores do pensamento sociológico clássico.

De acordo com Hatch (1997), as obras dos pensadores clássicos, como Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber, também se voltavam para questões da mudança das bases das organizações dentro da sociedade, bem como a crescente industrialização e suas consequências com relação à natureza do trabalho. Dessa forma, observa-se que as formulações teóricas dos três paradigmas clássicos da Sociologia muito contribuíram para o desvendamento de alguns dilemas fundamentais no campo da gestão e das organizações, podendo-se afirmar que os seus estudos são caudatários desses paradigmas

sociológicos¹⁶. Portanto, a Administração no cenário das ciências sociais incluiu muitas considerações desses paradigmas, principalmente para verificar se as metodologias utilizadas em suas pesquisas são coerentes com o paradigma escolhido (CARRIERI; TALITA, 1998).

É nesse sentido que o modelo proposto neste trabalho apresenta como marco teórico principal a teoria da ação social de Max Weber, que é pautada pelo paradigma interpretativo, resgatando, assim, as contribuições dessa abordagem clássica da sociologia para a administração.

A centralidade deste marco teórico na construção do modelo se justifica devido às suas aproximações com alguns dos argumentos que já foram apresentados na seção anterior e que podem ser, brevemente, explicitados na ideia de que as políticas públicas são elementos essenciais para se repensar o desenvolvimento, o qual não deve ser compreendido pela abordagem unidimensional que o privilegia como sinônimo de crescimento econômico. Mas, pelo contrário, deve ser pautado por uma abordagem plural e multifacetada

¹⁶ Dentre essas formulações destaca-se a proposta de Burrell e Morgan (1979) de que a pesquisa organizacional deveria ser analisada em termos de quatro amplas visões de mundo que desvendam os pressupostos subjacentes aos três paradigmas clássicos da sociologia (estrutural de consenso, estrutural de conflito e interpretativo). Orientadas pela Sociologia, estas abordagens explicam, de um lado, a natureza da sociedade em termos de regulação e, de outro, em termos de mudança radical. A regulação pressupõe relações sociais harmônicas e ordenadas, ao passo que a mudança radical presume assimetrias de poder e conflitos. Além dessas suposições metateóricas sobre a natureza da sociedade, estes autores inserem em sua proposta as dimensões objetiva e subjetiva das ciências sociais. A objetividade pressupõe a existência de uma realidade externa, com relações deterministas e previsíveis, enquanto a subjetividade presume limites contextuais e construções sociais mutáveis. A combinação feita por esses autores entre essas polaridades que fundamentam a natureza das ciências sociais (objetividade/subjetividade) e da sociedade (regulação/mudança radical) resultou em uma tipologia com quatro paradigmas para análise organizacional denominados de: funcionalista, interpretativo, humanista radical e estruturalista radical. Cada um desses quatro paradigmas define os fundamentos de modos opostos de análise social e possui implicações radicalmente diferentes para o estudo da gestão e das organizações.

que o reconhece como uma lógica endógena e que propõe um olhar integrado para as dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas.

Sob esta abordagem alternativa do desenvolvimento, observa-se que os conhecimentos, as experiências, as vivências e a compreensão que os atores locais possuem sobre a realidade social despontam como elemento de ligação para temas que são transversais na análise de políticas públicas, tais como participação social, descentralização, cidadania e a atuação do Estado e suas instituições. Ao incorporar a interpretação que os sujeitos sociais possuem da realidade, acredita-se que a teoria da ação social possa propiciar subsídios teóricos para a construção deste modelo, pois a noção de “significado” ou “sentido” que os atores sociais atribuem às suas ações permite que sejam encontrados aspectos que estão tanto nos planos da micro quanto da macroanálise das políticas públicas.

3.2 Teoria da ação social

Com relação às possíveis reflexões que os pesquisadores em administração podem realizar em seus trabalhos, destaca-se a interface com outras áreas do conhecimento. Dentre essas áreas, a Sociologia tem propiciado aportes ontológicos, epistemológicos e metodológicos. Reforçando esta consideração, Gattai e Alves (2007) ponderam que a construção de uma política pública mais integrada não deve se ater apenas aos preceitos administrativos, mas, sobretudo, é necessário recorrer ao campo ampliado da Sociologia que, com seus conceitos e análises, complementam o saber da administração. É nesse sentido que o modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual será proposto neste trabalho, consubstanciando, assim, uma das abordagens que são centrais da Sociologia: a teoria da ação social.

Vale destacar que a teoria da ação social tem diferentes vertentes, no entanto, o seu foco principal está na interpretação que o ser humano faz do mundo como elemento central para planejar a sua conduta e interpretar as ações dos outros seres humanos com os quais interage. Como observa Bandura (2001), as pessoas constroem respostas explicativas partindo da observação das relações entre acontecimentos no mundo que as envolve. Na sociologia compreensiva, que tem em Max Weber seu principal expoente, o comportamento humano é explicado como um produto de escolhas e intenções dos atores sociais. Esta postura epistemológica é também assumida pelo interacionismo simbólico, pela fenomenologia, pela etnometodologia e pela teoria social cognitiva (*social cognitive theory*) (LAYDER, 1994).

Tais abordagens são, para Jones (1993) e Layder (1994), também conhecidas como “microteorias” por centrarem suas análises nas ações dos atores sociais e não na macroestrutura da sociedade. Ao relegar as estruturas sociais a um segundo plano, essas abordagens concentram-se na tarefa de compreender o sentido que os indivíduos dão às ações que eles estabelecem socialmente. Isso significa dizer que eles podem agir socialmente influenciados por diferentes motivações, valores, desejos e vontades.

Todavia, são também conhecidos os esforços no sentido de aproximação ou superação do dualismo entre “indivíduo e sociedade” (macro e microanálise) conduzidos, entre outros, por Anthony Giddens (teoria da estruturação), Jürgen Habermas (ação comunicativa), Michel Foucault (poder e conhecimento) e Pierre Bourdieu (prática social), Alain Touraine (sistema de ação política) e Georg Lukács (história e consciência de classe)¹⁷.

A contribuição desses autores proporciona elementos novos para compreender o ambiente (situação ou contexto) como “agências” (*agencies*), isto

¹⁷ As contribuições desses autores na superação do dualismo entre “micro e macroanálise” nas ciências sociais são discutidas por Cohn (1993), Craib (1992), Layder (1994), Seoane (2000), Weissaupt (1993) e Zizek (2003).

é, “instituições” que proporcionam sistemas de crenças, capacidade regulativa, estruturas distributivas, etc., em uma sociedade por meio da qual a influência de atores sociais, individuais ou coletivos, é exercida. Não se assume, nestas novas abordagens, o predomínio das estruturas sobre o comportamento do indivíduo, nem a interpretação como explicação central da realidade social, mas que os fenômenos sociais são amplos, envolvendo “estruturas” e “interpretações”. Se a dicotomia entre macro e microanálises ou estrutura e consciência não foi resolvida no campo da teoria social, as recentes abordagens revelam-se menos dogmáticas ao aceitarem uma concepção ontológica de realidade com um conteúdo menos monolítico.

Traçadas essas breves considerações sobre a teoria social, vale ressaltar que a construção de um modelo para análise de políticas sob a ótica processual se pautará em quatro vertentes sobre teoria da ação social: a) sociologia compreensiva de Max Weber e os tipos ideais; b) a estrutura da ação social de Talcott Parsons; c) a teoria da estruturação de Anthony Giddens”) e d) a prática social de Pierre Bourdieu.

Dentre os motivos que justificam tais escolhas, observa-se que o ponto de partida para os estudos sobre a ação social está em Weber que, como um dos representantes da tríade de pensadores clássicos da Sociologia, pode ser adotado como fonte de reflexão para problemas e questões contemporâneos (GIDDENS, 1998). Além disso, destaca-se a preocupação de Weber com relação à produção do conhecimento, que propõe uma metodologia própria para Sociologia, denominada de sociologia compreensiva e que é essencial para entender o conceito de ação social.

Emprega-se, de forma operacional, o esquema conceitual geral da ação elaborado por Parsons, tendo em vista o modo como este autor sistematizou alguns elementos-chave da teoria da ação. Embora tais conceitos estejam num contexto da abordagem sistêmica, estrutural e funcionalista, servirão de quadro

de referência para elucidar algumas categorias na construção do modelo para análise de políticas públicas.

Além dos construtos sobre teoria da ação social em Weber e Parsons, torna-se necessário também incorporar os esforços de sociólogos contemporâneos, como Giddens e Bourdieu. Cada um, à sua maneira, desenvolveu formas de integrar os elementos objetivos e subjetivos que permeiam a ação social e que muito poderão contribuir para a compreensão do significado que os atores atribuem a objetos de orientação que identificam como fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento da agricultura familiar no Sul de Minas. Ainda, tais objetos poderão ser incorporados na formulação e na avaliação de políticas públicas.

3.2.1 Sociologia compreensiva de Max Weber e os tipos ideais de ação social

Antes de caracterizar os conceitos de Weber (2004) sobre ação social, vale destacar um breve contexto, do final do século XIX ao início do século XX, que permeia a obra desse pensador clássico que tanto se dedicou à epistemologia e à metodologia das ciências sociais.

Predominavam, em sua época, grandes debates entre os defensores do positivismo, que dominavam os meios científicos e os seus críticos como, por exemplo, Karl Marx. O cerne das discussões, segundo Moraes et al. (2003), estava na caracterização das ciências da natureza e suas diferenciações em relação às chamadas ciências do espírito (históricas, sociais, culturais) ou humanas. Outro aspecto importante dessas questões consistia na definição do papel dos valores e na possibilidade da formulação de leis que pudessem ser aplicadas nas ciências humanas.

Todo esse movimento de debate, entretanto, tinha um ponto em comum que recaía na afirmação de que as sociedades humanas têm estruturas que

pairam acima dos indivíduos. A proposta de Weber era contrária a esta concepção, pois considerava como objeto de estudo da Sociologia a ação social dos indivíduos e não as estruturas sociais.

Weber, pautado na ação social como objeto de estudo, propôs uma metodologia própria para as ciências sociais, denominada de sociologia compreensiva. Dentre as justificativas para a criação dessa metodologia, Weber (2004) desenvolveu alguns argumentos, que estão sumarizados nas colocações abaixo.

Inicialmente, ponderou que a ciência social que ele pretendia colocar em prática era uma ciência da realidade, voltada para a compreensão da significação cultural dos fenômenos e para o entendimento de sua origem histórica. Havia, portanto, um compromisso com a análise de realidades empíricas concretas, tornadas significativas por agentes historicamente situados, o que, conseqüentemente, não pressupunha a existência de um mundo cognoscível acima, abaixo ou além do mundo das ações significativas e das conexões entre ações.

Dessa forma, ele reconhecia que a metodologia para estudar a sociedade não poderia ser a mesma utilizada nas ciências naturais, ou seja, um método puramente causal e que visava à criação de uma lei universal não seria coerente com estudo dos atores e suas ações sociais, pois estas não são determinadas de forma mecânica. Portanto, a metodologia proposta por Weber, conforme observa Souza (2004), era uma forma de complementar as explicações causais com a compreensão, isto é, com o acesso às razões e os motivos que levam as pessoas a agir. Do mesmo modo que Weber não se apoiava nas ciências naturais, ele também procurava se desvencilhar das amarras do materialismo histórico (OLIVEIRA, 2008). Seus trabalhos se contrapunham às totalidades, dedicando-se ao estudo do conhecimento particular e específico.

Dentre as propriedades metodológicas de Weber, conforme evidenciam Vieira e Carrieri (2001), estava a sua preocupação em construir um plano pautado pela validade e a objetividade. A Sociologia, como ciência, deveria resolver os problemas específicos da realidade social, enquanto o pesquisador deveria se libertar de seus valores, esforçando-se, assim, para construir uma metodologia adequada à especificidade da ação social.

O sociólogo, por conseguinte, conforme especifica Weber, não deveria estar interessado nos estados puramente interiores nem no comportamento exterior como tal, mas sim na ação, especialmente na ação que é codeterminada pela sua relação significativa com o comportamento do ator em relação aos outros e interpretativamente explicável em termos do seu significado intencional (RINGER, 2004).

Observa-se que as contribuições de Weber para com a teoria da ação social não estão dissociadas da metodologia criada, ou seja, a sociologia compreensiva que, de acordo com Oliveira (2008), propôs um novo olhar sobre a teoria social e a epistemologia em voga na época, bastante influenciadas pelos princípios experimentais advindos das ciências naturais.

Vale destacar que, em seus escritos sobre o método, Weber rejeitava a suposição de qualquer significado objetivo, limitando-o a compreensão e a interpretação do significado às intenções subjetivas do agente.

O homem pode “compreender” ou procurar “compreender” suas próprias intenções pela introspecção, ou pode interpretar os motivos da conduta de outros homens em termos de suas intenções professadas ou atribuídas (WEBER, 1971, p.74).

A sociologia compreensiva propicia coordenadas metodológicas que lhe são próprias e que têm como objetos elementares para a apreensão dos

fenômenos sociais: a ação social e as relações de sentido nela presentes. Ao interpretar as conexões de sentido das ações sociais, fundamentada nos significados subjetivos dos atores racionais, a sociologia compreensiva não pretende estabelecer leis universais e nem reduzir a análise ao interesse material.

Com relação à ação social, Weber (2004, p.3) a caracteriza como “uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso.” Os “outros” podem ser indivíduos e conhecidos ou uma multiplicidade indeterminada de pessoas desconhecidas, enquanto a orientação pode ser para o passado, o presente ou o futuro esperado.

Nem todo tipo de ação, conforme salienta Weber (2004), pode ser considerada como uma ação social, pois esta deve ser sempre orientada pelas ações de outros, ou seja, o seu caráter eminentemente social significa que o indivíduo, ao agir, deve levar em conta a reação de outros indivíduos.

Observa-se, então, que a ação social, como um conceito capaz de explicar a sociedade, não pretende abranger toda e qualquer ação humana observável na vida coletiva. A ação que especificamente tem importância para a sociologia compreensiva é, em particular, um comportamento que: a) está relacionado ao sentido subjetivo pensado daquele que age com referência ao comportamento de outros; b) está codeterminado no seu decurso por esta referência significativa e, portanto, c) pode ser explicado pela compreensão a partir deste sentido mental.

Considerando o sentido como um elemento central no conceito de ação social, torna-se necessário apresentar a noção de sentido trabalhada por Weber. A concepção weberiana, conforme relata Faria (1983), propõe uma noção de sentido subjetivamente visado, ou seja, a ação é entendida como o sentido pensado pelo sujeito em relação aos comportamentos dos outros.

Para obter o sentido de uma ação, Weber recomenda como ponto de partida o resgate da razão e das finalidades que os indivíduos atribuem às suas atividades e às relações que estabelecem com o outro (BÚRIGO; SILVA, 2003). A apreensão do sentido, portanto, permeia o desenvolvimento e os efeitos da conduta de um ou mais indivíduos referida à do outro.

(...) no esquema analítico weberiano tudo passa pelas concepções ou representações que os agentes (sempre individuais, em última instância) têm dos motivos, meios e fins das ações sociais em que se envolvem. Daí a dimensão subjetiva da ação. E motivos, meios e fins têm, para o agente, caráter significativo. Daí a dimensão de sentido da ação. (COHN, 1994, p. 14-15).

É justamente essa noção de sentido subjetivamente visado que diferencia a ação social das demais formas de ação que podem ser observadas no mundo coletivo (PROCÓPIO, 2006). Na sociologia compreensiva, tudo o que não se refere a comportamentos cujo sentido não seja passível de interpretação e esteja relacionado a objetos - interiores ou exteriores - é visto como processo da natureza e sem sentido.

Vale ressaltar que, para Weber, o sentido nunca é dado diretamente pelo objeto em estudo (nem é uma qualidade inerente ao mesmo), pois os indivíduos dão significados diferentes às mesmas coisas e os mesmos significados a diferentes coisas (BÚRIGO; SILVA, 2003). Além disso, observa-se que a sua noção de sentido não se propõe a julgar a validade de tais atos, nem compreender aspectos psíquicos do sujeito enquanto pessoa.

Sentido é o sentido subjetivamente visado (...). Não se trata, de modo algum, de um sentido objetivamente “correto” ou de um sentido “verdadeiro” obtido por indagação metafísica. (WEBER, 2004, p.4).

A sociologia não se preocupa com a elaboração do conteúdo do sentido 'objetivo' e 'logicamente correto' dos 'preceitos jurídicos', mas com um agir, para cujos determinantes e resultantes desempenham um papel importante, assim como as representações dos homens sobre o 'sentido' e o 'valor' de determinados preceitos jurídicos. (WEBER, 1971, p.47).

Estas colocações denotam a preocupação de Weber (1982) em relação a julgamento de valor, pois, na sua concepção, o importante é compreender o sentido da ação social para o indivíduo. O indivíduo, por conseguinte, constitui o limite e o único portador de um comportamento provido de sentido.

Reconhecendo o indivíduo como unidade explicativa, Weber (2004) destaca que toda análise sociológica de formações sociais (Estado, família, cooperativas, organizações, etc.) deve se fundamentar na interpretação do curso da ação social dos indivíduos. Portanto, não se trata de ignorar essas formações de caráter coletivo, mas de que estas se tornam inteligíveis somente quando se incorpora o indivíduo como ponto de partida e de chegada de uma dada coletividade social.

Weber (2004), partindo da ação social como unidade elementar, reconstrói conceitualmente todo o emaranhado de relações sociais em que cada ação encontra-se, possivelmente, envolvida. Nesse sentido, conceitua uma relação social como uma "relação comunitária" mediada pela atitude de ação social e que repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer ao mesmo grupo.

Como defensor da microanálise, Weber não procurava avaliar ou apreciar as estruturas no sentido em que essas podem ser boas ou más, oportunas ou inoportunas (FREUND, 1987). A dimensão estrutural que determina a sociedade não representava a sua preocupação central. Por outro lado, isto não significa que os elementos estruturais não façam parte da compreensão de uma

ação social. Pelo contrário, eles podem figurar como condicionantes e/ou conseqüências pelos quais se orientam as ações providas de sentido para um ator social.

O pensamento weberiano também reconhece a influência que construtos coletivos e institucionalizados exercem sobre formação das ações e relações sociais. De acordo com Freund (1987), o ator weberiano se depara com regras, normas de conduta e padrões estabelecidos. A diferenciação ocorre porque, para a sociologia compreensiva, as regras, normas e padrões são referenciais intersubjetivos, parâmetros para diferentes modos de agir e, ao mesmo tempo, produto de interações intersubjetivas. Não se assume, portanto, a pressuposição de que há uma estrutura naturalmente dada e que condiciona o sujeito social. São os atores sociais que estabelecem recortes na realidade e atribuem sentido às suas possibilidades de ações e conferem significados às estruturas.

Nesse sentido, Oliveira (2008) reforça que a obra de Weber não implica em uma irrestrita desconsideração das estruturas macrossociológicas presentes na sociedade. Contudo, tais estruturas somente serão significadas de conteúdo na medida em que são caracterizadas como ponto de partida para a análise dos fenômenos sociais e não constituam a análise em si.

Retornando ao sentido da ação social, Búrigo e Silva (2003) destacam que a metodologia de Weber caracteriza duas formas de se apreender o significado de uma ação social, que são subdivididas em ações de natureza racional e de natureza irracional. Na primeira, o significado se dá de modo direto e racional via observação objetiva, como ocorre numa fórmula matemática, em que se compreende racionalmente o significado imediatamente após o contato; já o significado direto do modo irracional se manifesta por meio de reações emocionais (exclamações, gestos, etc.).

Ainda sobre o sentido da ação social, observa-se que Weber (2004), ao caracterizar a Sociologia como uma ciência que pretende entender a ação social

e explicá-la causalmente em seu curso e em seus efeitos, considera como característica essencial a necessidade de estabelecer procedimentos mais abrangentes que permitam ao cientista social metodizar a compreensão por meio da elaboração e do estabelecimento de conexões causais (esquemas), que possibilitem a decifração do sentido imaginado e subjetivo do sujeito da ação.

Assim, Weber desenvolveu os “tipos ideais”, que, como instrumento metodológico, permite a construção de conceitos heurísticos, que podem orientar o cientista social na busca de conexões causais sobre as infinitudes de uma dada realidade concreta e particular.

Trata-se de um quadro de pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade “autêntica”, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade à maneira de exemplar. Tem antes o significado de um conceito limite puramente ideal, em relação ao qual se mede a realidade a fim de esclarecer o conteúdo empírico de alguns de seus elementos importantes, e com o qual é comparada. Tais conceitos são configurações nas quais construímos relações, pela utilização de categorias da possibilidade objetiva, que a nossa imaginação, formada e orientada segundo a realidade, julga adequadas. (...) Nesta função, o tipo ideal é acima de tudo uma tentativa para apreender indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéticos (WEBER, 1979, p.109).

Na sociologia compreensiva, conforme explicam Moraes et al. (2003), não é possível a explicação de uma realidade social particular, única, por meio de uma análise exaustiva das relações causais que a constituem, pois as possibilidades podem ser infinitas. É nesse sentido que os “tipos ideais” foram desenvolvidos por Weber como método típico da sociologia compreensiva, pois permitem compreender algumas relações causais, bem como as suas influências ou efeitos na realidade, destacando os aspectos que lhe são importantes.

Reforçando estas colocações, Guerreiro Ramos (2006) define os “tipos ideais” como a categoria central da metodologia weberiana, pela qual o cientista social pode ordenar uma série de aspectos recorrentes da realidade.

A construção de “tipos ideais” está apoiada em um conjunto de relações metódica e empiricamente observáveis, no âmbito de um determinado fenômeno considerado significativo, no qual se propõe a ordenar o pensamento do observador de forma esquematizada (WEBER, 1971).

Por outro lado, Alves (2003) destaca que, como recurso de pesquisa, os “tipos ideais” representam uma construção parcial da realidade, na qual o pesquisador, de forma abstrata, seleciona certo número de características, ressalta um ou vários elementos observados e constrói um todo inteligível, entre vários outros possíveis.

Dessa forma, torna-se necessário reconhecer as possibilidades e os limites dos “tipos ideais” que, segundo Moraes et al. (2003), podem ser sumarizados em três características básicas: a) racionalidade (ou estrutura lógica) - são avaliados os meios e as consequências previsíveis e examinadas as condições que podem afetar o plano construído abstratamente; b) unilateralidade - permite dar rigor ao tipo ideal, por ser a condição ao mesmo tempo de amplificação dos traços característicos e da elaboração do quadro de pensamentos em conjunto coerente e não contraditório e c) caráter utópico - o tipo ideal não é, e nem pretende ser, reflexo ou repetição da realidade.

Com relação às possibilidades, pode-se, ainda, acrescentar que os “tipos ideais” permitem que o investigador, ao analisar um determinado fenômeno, verifique a proximidade ou o afastamento da situação concreta pesquisada (tipo real), em relação ao tipo ideal correspondente (ALVES, 2003). Ao comparar os fenômenos reais em relação a um tipo ideal, os conhecimentos em torno das relações sociais podem ser ampliados, bem como as suas condições causais e de significação (BÚRIGO; SILVA, 2003).

Conforme salientado por Weber (2004), o uso do recurso de pesquisa “tipos ideais” não esgota todas as possibilidades de interpretações da realidade empírica, pois estes se caracterizam como conceitos puros, enquanto na realidade predominam formas híbridas com maiores ou menores aproximações de um tipo ideal. Guerreiro Ramos (2006) destaca, então, que, ao criar os “tipos ideais”, Weber reconhece que a ciência social não é uma cópia da realidade e que a sistematização do conhecimento da realidade é, portanto, necessariamente limitada e imperfeita.

Como uma expressão chave da metodologia weberiana, o conceito de tipos ideais permite diversas aplicações teóricas e práticas¹⁸ (MORAES et al., 2003), sendo caracterizado como o principal “método” da sua pesquisa sociológica (BÚRIGO; SILVA, 2003).

Fundamentado nesta concepção de que os tipos ideais são pontos de referências e que imprimem certo ordenamento à realidade, Weber (2004) os utiliza na construção de seu conceito sobre ação social, propondo quatro tipos puros, ou ideais, de ação.

A construção desses quatro “tipos ideais” de ação social permeia duas matrizes teóricas: a racionalidade tida como a seleção de fins e meios e a irracionalidade que está aliada as motivações humanas e tradições sociais. Com relação à ação racional, esta poderá se classificar em relação a fins e em relação a valores.

A ação social será entendida como racional em relação a fins, quando os indivíduos ou grupos se orientam, exclusivamente, por meios tidos como adequados para obter fins determinados. Caracterizam este tipo de ação três elementos centrais: a) preexistência de objetivos ou interesses claros e

¹⁸ De acordo com Aktouf (1989), citado por Souza (2004), Weber construiu “tipos ideais” para categorias como: a) ação social (racional em relação aos fins, racional em relação a valores, afetiva e tradicional); b) ética (de convicção, de responsabilidade); c) dominação (tradicional, legal e carismática)

conscientes que justificam a ação; b) avaliação e confrontação dos meios em relação às possíveis condições, efeitos e consequências e c) otimização dos meios disponíveis para se chegar, de forma calculada e deliberada, a tais objetivos ou interesses preexistentes. Destaca-se que o sentido percebido neste modelo de ação social encontra-se lastreado no cálculo utilitário de consequências realizado pelo ator com vistas à maximização de determinado resultado preestabelecido, a partir da adequação dos meios disponíveis (PROCÓPIO, 2006). Portanto, trata-se de uma ação correspondente à racionalidade instrumental, funcional ou técnica, que pode estar presente, por exemplo, em uma conduta científica ou em uma ação econômica.

A ação social será racional em relação a valores quando o sujeito se orienta pelos seus próprios valores e convicções, mantendo-se fiel a estes valores que inspiram a sua conduta ou, ainda, na medida em que acredita na legitimidade intrínseca de um comportamento válido por si mesmo. Esses valores podem ser de diversas naturezas (morais, políticos, religiosos, etc.) e implicam uma convicção ou senso de dever. Embora seja orientado por valores, esse tipo de ação é considerado por Weber como racional, uma vez que estes valores podem ser considerados como “os fins”, ou seja, o ator da ação tem o intuito de realizá-lo (PROCÓPIO, 2006).

Ação irracional, no entanto, refere-se à natureza da motivação, podendo ser classificada em ações do tipo afetivo (sem qualquer motivação racional) e do tipo tradicional (determinada por costumes arraigados e irracionais). A ação será do tipo afetivo quando for determinada por questões sentimentais e emotivas, como paixão, orgulho, inveja, desespero e vingança. Vale destacar que esse modelo de ação não leva em consideração os meios ou fins a atingir. A ação será considerada tradicional quando for determinada por hábitos arraigados e pela simples obediência dos atores aos costumes. Essa ação habitual e não dotada de

intencionalidade corresponde à hierarquia mais baixa, em relação aos outros tipos.

Essa tipologia revela que o motivo ou a razão de ser de uma dada ação social podem ser encontrados não somente na satisfação (otimizada) do interesse utilitário, mas igualmente na prática tradicional ou costumeira na qual o ator se insere, na carga e no teor dos valores que o ator recebeu no seu processo de socialização e que, diante de uma situação corriqueira, despertam sentidos de obrigação ou, mesmo, em manifestações emocionais pontuais, que fazem mais sentido para o ator específico que nelas se envolve (PROCÓPIO, 2006).

Destaca-se que os escritos sociológicos e políticos de Weber enfatizam reiteradamente as diferenças entre ação racional e ação irracional (RINGER, 2004). A ação racional em relação a fins, entretanto, é reconhecida como a forma mais previsível, desenvolvida e compreensível de ação social. Dentre as justificativas para tal colocação, acredita-se que o caráter racional propicia maior inteligibilidade da ação, visto que esta pode ser inscrita de modo causal, em que o ator avalia objetivamente e conscientemente as condições, os meios e os fins. Complementando essa visão, Alves (2003) destaca que, em contraste com a ação racional em relação a fins, a disposição do sujeito para o esforço de avaliação sistemática dos efeitos de sua ação é praticamente nula nas ações dos tipos tradicional e afetiva. Por conseguinte, trata de modelos de ação que estão no limiar de um 'comportamento com sentido', uma vez que são dotados puramente de um componente reativo ou automático, cuja determinação causal escapa à explicação interpretativa.

Do mesmo modo, é importante salientar que a tipologia da ação social em Weber (2004) reflete modelos conceituais puros e que dificilmente poderão ser encontrados, integralmente, na realidade. Além disso, essa tipologia representa uma forma de conhecimento das ações que, na prática, podem acumular, simultaneamente, duas ou até mais orientações significativas.

Traçadas essas breves considerações sobre a perspectiva weberiana da teoria da ação social, destaca-se que, na sua concepção, a ação somente pode ser apreendida quando vinculada à sociologia compreensiva. Foi nesse sentido que foram contextualizadas algumas orientações sobre essa metodologia, bem como o seu método “tipos ideais”, para, posteriormente, apresentar os construtos weberianos sobre ação social que, em suma, preconizam ser a compreensão das ações orientadas por um sentido.

Fundamentada na natureza compreensiva ou interpretativa da ação social, outras abordagens serão apresentadas, de modo a contextualizar como diferentes atores trabalham a teoria da ação, ressaltando, assim, categorias analíticas que poderão ser utilizadas de forma reflexiva na construção do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual.

3.2.2 Parsons e a teoria sistêmica de ação social

Parsons (1902-1979), como alguns dos sociólogos de sua época, se preocupava com a apreensão dos fenômenos sociais que, na sua concepção, não poderia ser reduzida às explicações psicológicas e econômicas, predominantes na sociologia normativa e utilitarista de época. De acordo com o seu ponto de vista, a realidade social deveria ser compreendida pela ideia de funcionamento sistêmico e orgânico.

A sua preocupação em explicar o social por meio de uma fundamentação sistêmica e orgânica, segundo Cordova (2007), resultou na construção de análises sociológicas pautadas na sistematização da sociedade, comparando-a com um organismo cujos caracteres sociais possuem comportamentos semelhantes aos organismos biológicos e todas as partes estão ligadas a um sistema maior.

A teoria sistêmica desenvolvida por Parsons e seus seguidores, conforme destacam Cordova (2007) e Ribeiro (2006), acabou resultando na abordagem “estrutural-funcionalismo” que, juntamente com o positivismo e o funcionalismo clássico, compõe um conjunto de teorias sociais enfatizadoras da ordem e da estabilidade.

A obra de Parsons, entretanto, se distanciou de alguns aspectos julgados relevantes pelas suas teorias precedentes (positivismo e funcionalismo), inovando, principalmente, no que diz respeito à importância atribuída à ação voluntária e não condicionada dos atores (RIBEIRO, 2006).

Complementando esta colocação, Souza (2001) ressalta que, com as contribuições parsonianas, o paradigma estrutural-funcionalista tornou-se mais significativo, resultando em uma teoria de alcance mais geral, capaz de oferecer hipóteses mais lógicas sobre a realidade e orientar o trabalho do sociólogo, indicando-lhe o que deveria buscar em suas pesquisas. Diante disso, Parsons é considerado a figura central na teoria sociológica funcionalista.

Ainda sobre sua obra, Domingues (2001) observa que, embora tenha uma continuidade essencial, ela pode ser dividida em três fases, com limites bastante claros. Inicialmente, ele procurou sintetizar as contribuições de alguns autores clássicos, no intuito de elaborar uma teoria geral que, uma vez completa, pudesse explicar todo e qualquer fenômeno social e prever o comportamento do indivíduo e da sociedade. Em um segundo momento, mais consciente das dificuldades desse tipo de projeto, ele se contenta com uma solução provisória e intermediária, que o levou, então, ao funcionalismo estrutural. Com isso, ele municiava-se de conceitos descritivos e assinalava a articulação necessária entre personalidade, cultura e sociedade. Enfim, em sua terceira fase, delineou um esquema funcionalista radical, que apregoava uma universalidade tanto quanto a que foi preconizada pelas leis gerais da física newtoniana.

Estas três fases da obra de Parsons foram permeadas pela construção de categorias abstratas, as quais resultaram em um esquema conceitual geral da ação social. Motivado pela necessidade de desenvolver uma teoria de sistemas sociais consistente para explicar o comportamento da sociedade, grande parte dos seus estudos se orientava para a ação dos indivíduos e da coletividade. De modo categórico, ele procurava elucidar em seu esquema uma forma teórica e analítica que poderia ser utilizada desde o nível mais elementar até os mais complexos níveis da sociedade, articulando num só escopo a dimensão micro e a macrosociológica.

Neste sentido, vale destacar a influência que autores como Durkheim e Weber exerceram sobre os construtos parsonianos de ação social (FRANÇA, 2009; CORDOVA, 2007; RIBEIRO, 2006; DOMINGUES, 2001). Como Durkheim, Parsons pautava-se na premissa de que a sociedade deveria ser vista como um organismo, cujas partes cumprem funções úteis para a reprodução do todo. Além disso, concebia as normas sociais como elementos essenciais para resolver o problema da ordem. Na sua concepção, os indivíduos, ao internalizarem as normas, já definiriam seus fins de acordo como uma harmonia propriamente social, decorrendo de um utilitarismo individualista que atribuiria centralidade à “cadeia fins-meios” e na qual os sujeitos se comportariam de modo racional, no intuito de atingir seus interesses.

Quanto ao pensamento de Weber, Parsons reforça a ideia de intencionalidade das ações, bem como seu aspecto racional de consecução de fins. Do mesmo modo, observam-se as aproximações do seu esquema conceitual geral da ação com o método “tipos ideais”, visto que, na sua concepção, toda análise da ação social deveria ser teoricamente estruturada e explicada pelo funcionamento de um sistema social. Além disso, Parsons reconhecia que os seus conceitos principais foram estabelecidos de forma analítica, portanto, não deveriam ser encontrados de forma pura na realidade e, caracterizando-se, assim,

como instrumentos para a compreensão da dinâmica da realidade que estava além do conhecimento pautado no senso comum.

Ainda influenciado por Weber, pode-se constatar a tentativa de Parsons acentuar o caráter “voluntarista” da vida social, pois, em sua convicção, são os próprios indivíduos que dão sentido à sua ação. É justamente a adoção desse pressuposto básico da sociologia compreensiva que Ribeiro (2006) caracteriza como a ruptura fundamental promovida por Parsons. Diferentemente dos funcionalistas clássicos, o sistema da ação social de Parsons não é composto apenas por elementos normativos, mas também por elementos voluntaristas, o que pressupõe uma análise sociológica mais ampla.

A ação social, de acordo com Parsons e Shils (1968), representa um ator individual ou uma pluralidade de atores perseguindo objetivos ou estados futuros em uma situação formada por "condições" e "meios". O ator avalia os meios, no intuito de atingir objetivos na situação e sua escolha obedece a uma orientação normativa.

A conduta dos atores individuais e coletivos, como referência no esquema conceitual geral da ação, deve pautar-se pela orientação que, conforme relatam Parsons e Shils (1968), contempla: a) fins, meios e condições, b) situação, c) regulação normativa e d) orientação pautada em objetos situacionais. Mais especificamente, estes autores explicam as relações que são estabelecidas no esquema conceitual geral da ação que compreende os atores, a situação e as orientações dos atores nesta situação.

Um ator, como se observou, pode ser tanto um indivíduo quanto uma coletividade que procura dar significado aos objetos de orientação que conformam uma situação. A situação, como parte do mundo externo que tem algum significado para o ator, representa um conjunto de objetos de orientação que pode transformar em meios a serem empregados na consecução de objetivos ou em condições impondo, nesse caso, limitações ao alcance dos objetivos da

ação. Como um contexto em que o ator se orienta e atua, a situação compreende diferentes objetos de orientação, que são classificados em objetos sociais e não sociais.

Os objetos sociais consistem em atores enquanto tomados como ponto de referência de si mesmos (ego) ou como outros indivíduos (alter), ou mesmo como coletividade. Já os objetos não sociais compreendem os objetos físicos e os culturais. Os objetos físicos ou empíricos consistem em entidades empíricas que não interagem com o ego, constituindo meios e condições exteriores da ação, enquanto os objetos culturais que representam elementos simbólicos característicos de tradições, ideias e crenças são tratados pelo ego. E o processo de orientação pode ser permeado pela interdependência entre os objetos sociais, físicos e culturais que compõem uma determinada situação.

No intuito de organizar os elementos da ação - ator, situação e a orientação -, Parsons e Shils (1968) propõem um sistema geral de ação e o decompõem em três subsistemas distintos: cultural, de personalidade e social.

Ao fundamentar sua teoria da ação social em uma abordagem sistêmica próxima a que é utilizada pelas ciências naturais, segundo descrevem Souza (2001) e Ribeiro (2006), Parsons acreditava que as ciências sociais estariam se tornando mais científicas ao comparar a ação humana às características de um sistema. Assim, os diferentes elementos que compõem uma ação social seriam inter-relacionados, constituindo, assim, uma totalidade complexa, ou seja, um sistema de ação.

A noção de um sistema geral da ação, segundo França (2009), representa um conjunto organizado de subsistemas que orientam a conduta de um ator frente aos objetos em uma dada situação, de forma sistemática e funcional.

O primeiro desses subsistemas – o cultural – compreende padrões de orientação de valor, como, por exemplo, símbolos, normas e crenças, entre

outros que guiam a conduta e oferecem opções segundo as quais os indivíduos empreendem sua seleção de fins e meios. O subsistema cultural forma a base dos sistemas social e de personalidade, uma vez que possibilita o compartilhamento de sistemas simbólicos, sentimentos, padrões de conduta, normas etc.

O subsistema da personalidade diz respeito às disposições do agente para ação ou para a realização de certos objetivos práticos, considerando que estas são influenciadas pelo seu processo de socialização. Esse subsistema, portanto, diz respeito diretamente aos elementos individuais que definem os objetivos das ações dos atores, sendo o responsável por incorporar a tomada de decisões por parte dos indivíduos como variável relevante na explicação geral.

O subsistema social consiste em uma pluralidade de atores individuais que interagem entre si em uma situação formada por diversos objetos de orientação. Os atores estão motivados por uma tendência a obter o máximo de gratificações possíveis na situação e orientam sua ação com base em expectativas de papel mútuas a respeito da conduta um do outro, cada um dos quais podendo compartilhar elementos simbólicos presentes num sistema cultural comum.

Pode-se observar que os subsistemas representam, na verdade, os ambientes nos quais se dá a ação social (SOUZA, 2001) e são compostos por elementos distintos, que desempenham funções diferenciadas no esquema conceitual geral da ação de Parsons. Por ser dotado de uma estrutura própria, cada subsistema não pode ser reduzido aos demais (FRANÇA, 2009).

O subsistema social, entretanto, desempenha a função de integração dos subsistemas em um sistema maior (FRANÇA, 2009; CORDOVA, 2007; RIBEIRO, 2006). A integração do subsistema social ao cultural se dá pela legitimação simbólica da ordem normativa que rege os padrões culturais, definindo linguagens universais. Já a integração do subsistema da personalidade ao social envolve aspectos de aprendizagem que se voltam para o

desenvolvimento e a manutenção de valores socialmente tidos como adequados à “socialização”, seja esta de ordem política ou econômica.

Vale destacar que a integração dos subsistemas pelo subsistema social não se trata de algo tão simples, conforme expõe Ribeiro (2006). É preciso lembrar que os agentes são, ao mesmo tempo, atores e objetos de orientação e que tomam parte de diferentes interações, em diferentes situações. Além disso, a integração se torna ainda mais complexa pelo fato de cada um desses indivíduos ser também organismo que possui desejos e disposições que influenciam diretamente suas práticas. Possui também personalidade própria que o leva a enfatizar e a valorizar de maneira diferente os mesmos objetos envolvidos em uma dada situação. Por fim, compartilha um sistema cultural que estabelece padrões de valores com poder de imposição.

É por isso que Parsons, ainda de acordo com Ribeiro (2006), alerta para o fato de que cada subsistema deve ser tratado como independente na análise, embora, na composição do sistema de ação social, eles se integrem. Essa noção de independência é muito importante para a estabilidade do sistema geral, pois é preciso que exista um equilíbrio entre a liberdade das personalidades e a padronização cultural. Assim, a noção de sistema de Parsons implica também uma noção de estabilidade, algo que tende a manter-se.

Desse modo, sob a configuração de um sistema, o esquema conceitual geral da ação, proposto por Parsons, se propõe a metas, exprime vontades, obedece a motivações, valores e regras, resultando em uma teoria geral da ação humana que procura integrar todos esses elementos da realidade (FRANÇA, 2009).

Dada a abrangência e a amplitude da obra de Parsons, não é de se surpreender a quantidade e a intensidade de contestações que suscitou. Dentre essas críticas, autores com França (2009), Cordova (2007) e Goulart (2004) elucidam sua reduzida preocupação com pesquisa empírica e o grande peso dado

às grandes teorias e conceitos abstratos; as inconsistências entre a vinculação analítica dos níveis micro e macrosociais na passagem que faz da teoria da ação social ao sistema social; ênfase na estabilidade dos sistemas sociais e o caráter marginal do conflito e de conceitos como poder e ideologia em sua teoria, entre outras.

Caracterizando algumas dessas críticas dirigidas, observa-se a preponderância da clássica dualidade entre micro e macroanálise, bem como a questão que o “poder” ou o “conflito” assumem no desenvolvimento de qualquer teoria ou abordagem das ciências sociais.

Com relação às contestações sobre a sua inabilidade de resolver a clássica dicotomia entre micro e macroanálise, observam-se justificativas como, por exemplo, de que a sua teoria da ação social pautou-se muito mais por um modelo normativo, não integrando a dimensão voluntarista no seu construto. Mais especificamente, os críticos direcionam, em seus argumentos, que Parsons, ao sistematizar a ação, acentua a ordem e a estabilidade e subestima a capacidade de reflexividade, iniciativa e autonomia dos atores sociais em sua conduta. É nesse sentido que autores como Goulart (2004) apontam para o fracasso do esforço de Parsons que, ao tentar conciliar o voluntarismo e a ordem, acaba reificando as tensões entre a teoria da ação voluntarista e subjetiva versus a teoria de sistemas, determinista e objetiva.

Os marxistas também apontam lacunas no pensamento de Parsons que, de modo “a-histórico”, privilegia a ordem e a estabilidade, negligenciando estruturas hierárquicas e de poder da realidade, desconsiderando também as funções positivas do conflito social.

Discordando das críticas que são dirigidas ao pensamento de Parsons, Paixão (1989) destaca as contribuições deste autor ao integrar os planos da ação e da estrutura em seu esquema geral conceitual. Na sua concepção, a obra de Parsons representa um esforço ambicioso de reconciliação de oposições

conceituais ao sintetizar de forma teórica elementos que articulam a ação social, tais como cultura, estrutura, objetividade e subjetividade. É nesse sentido que este autor ressalta que, embora seja alvo de polêmica e controvérsia, a teoria sistêmica da ação delineada por Parsons propicia excelente oportunidade para o exame do que vem a ser o debate teórico pluriparadigmático, rompendo, assim, com as análises reducionistas e dicotomizadas.

Do mesmo modo, Munch (1999) não considera a obra de Parsons como prematura e ressalta a necessidade de reconhecer e utilizar as suas contribuições como quadro de referência na determinação da amplitude e dos limites das novas abordagens. Nesse sentido, a teoria parsoniana propicia uma fértil relação interpretativa com as abordagens teóricas rivais, capacitando-se a gerar novas formulações teóricas.

Fundamentado nas considerações de Paixão (1989) e Munch (1999) é que o modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual a ser proposto retoma alguns aspectos da teoria parsoniana da ação social: o ator social; fins, meios e condições; objetos de orientação e situação.

3.2.3 A teoria da estruturação (Giddens) e a prática social (Bourdieu)

A realidade social, conforme Paula Netto (1993), Domingues (2001), Peters (2006) e Leme (2006), permeia duas dimensões essencialmente constitutivas: a estrutura e a agência. Avaliando estas dimensões, estes autores observam como elas, historicamente, marcaram e ainda continuam a influenciar as discussões dentro das ciências sociais, especialmente no campo da teoria social. Por conseguinte, tornou-se convencional a distinção entre duas sociologias: a) uma centrada na estrutura ou no sistema social, que compreende

uma expressão altamente polissêmica¹⁹, para a qual a ação social aparece como produto do sistema e b) outra com foco na ação social, que postula o sistema como derivado da ação e remete à linguagem do significado subjetivo, em termos da qual os atores sociais definem suas vidas, propósitos e situações.

A problemática da estrutura e da ação não só marcou o pensamento dos autores clássicos como também influenciou o pensamento dos autores contemporâneos nas ciências sociais e na sociologia em particular. No intuito de superar as teorias que estão ora centradas na estrutura ora na agência, observa-se um esforço de autores contemporâneos em sintetizar essa fragmentação teórica e avançar as abordagens unilaterais. Mais especificamente, Peters (2006) destaca que estes autores procuram construir um retrato mais acurado da realidade social, sendo esta influenciada por processos simultâneos de constituição da sociedade pelos agentes e de constituição dos agentes pela sociedade.

Dentre os autores que fazem parte desse movimento de síntese, que procuram solucionar a dicotomia entre sujeito (isto é, o ator humano) e objeto (a sociedade, suas estruturas e instituições) e articular as dimensões micro e macro da realidade, encontram-se Giddens e Bourdieu, nos quais também se buscaram contribuições para este trabalho. Vale ressaltar que serão apresentadas apenas as ideias centrais destes autores, observando como cada um, à sua maneira, coloca os seus argumentos teóricos hermenêuticos, conjugando estrutura e ação numa única teoria (ASENSI, 2005; PAÇO-CUNHA, 2008).

Ao propor a teoria da estruturação, Giddens (1989) ressalta a importância de se compreender as práticas sociais ordenadas no tempo e no espaço, mostrando a interdependência que há entre a estrutura social e a ação humana, a qual deve ser reconceituada como a dualidade da estrutura para a superação da dicotomia entre estrutura e agência.

¹⁹ O conceito de estrutura, conforme salienta Peters (2006), é matéria de disputa na teoria social e registra diferentes significados que estão associados às abordagens sociológicas, tais como consenso, conflito e institucionalismo.

No intuito de romper com a clássica divisão de abordagens que priorizam a experiência do ator individual em detrimento da existência de qualquer forma de totalidade social ou vice-versa, Giddens (1989), ao enunciar a sua teoria da estruturação, procurou estabelecer uma abordagem nas ciências sociais que se afastasse de maneira substancial das tradições existentes do pensamento social por meio de uma síntese entre a sociologia estrutural, o funcionalismo e as proposições hermenêuticas, conjugando estrutura e ação numa única teoria (ASENSI, 2005; PAÇO-CUNHA, 2008).

Compreendendo que a estrutura não é necessariamente externa aos atores em interações e também não é absolutamente imperativa, Giddens (1989) destaca que esta representa um conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social, podendo ser abstratamente conceituada como dois aspectos de regras: elementos normativos e códigos de significação. Com relação aos recursos, observou-se também que eles podem ser de duas espécies: recursos impositivos, que derivam da coordenação da atividade dos agentes humanos e recursos alocativos, que procedem do controle de produtos materiais ou de aspectos do mundo material. Tanto as regras quanto os recursos definem parâmetros para a ação.

Esta noção de estrutura utilizada por Giddens (1989), portanto, não reside na “estrutura propriamente dita”, mas nas propriedades estruturais que devem ser entendidas como características estruturadas de sistemas sociais, sobretudo as institucionalizadas que se estendem ao longo do tempo e do espaço. Nesse sentido, ele ressalta que a estrutura só existe como traços de memória, caracterizando a base orgânica da cognoscitividade humana e exemplificada na ação.

Com relação aos indivíduos, Giddens (1989) descreve, em sua teoria, que eles vivem e se organizam por meio de processos dinâmicos de interação social, nos quais todos possuem potenciais que são desenvolvidos ao longo da

sua vida, resultando, assim, na dimensão subjetiva da ação. Reforçando esta dimensão subjetiva da ação, Leme (2006), ao interpretar a teoria da estruturação, relata alguns atributos que poderão estar presentes na conduta de um ator social, tais como a intencionalidade, a razão, o conhecimento do mundo social, a reflexividade, a consciência prática, o conhecimento prático, o conhecimento discursivo e a motivação.

Todos esses atributos enumerados por Leme (2006) são essenciais na compreensão de como as ações dos indivíduos influenciam e interferem nas estruturas. Do mesmo modo, Giddens (1989) coloca a existência de um limiar quanto à autonomia de ação do indivíduo, sendo esta marcada pela regularidade da conduta, que não é mecânica e nem aleatória, no entanto, contém elementos que conduzem à sua padronização no tempo e no espaço, limitando, assim, a autonomia dos atores sociais.

Dessa forma, emerge o conceito de dualidade da estrutura (Giddens, 1989), ou seja, as práticas sociais devem ser consideradas no âmbito de duas dimensões: a ação e a estrutura. A estrutura abrange as práticas sociais construídas por meio da relação tempo-espaço, enquanto o processo de estruturação consiste na reprodução dessas práticas, considerando-se também as razões e as motivações dos atores sociais para agir de determinada forma.

De acordo com Junquilho (2003), o conceito de dualidade da estrutura, definido por Giddens, permite, por um lado, um estudo analítico da ação desenvolvida pelos atores sociais e, por outro lado, um exame dos impactos da estrutura sobre aqueles mesmos agentes. Destaca-se que as estruturas podem restringir ou facilitar a ação, tendo, assim, a possibilidade de os atores alterarem seus comportamentos, uma vez que não estão passivos ao determinismo das regras sociais.

Portanto, o conceito de dualidade da estrutura, proposto por Giddens, representa uma alternativa ao dualismo sujeito e objeto das ciências sociais, que

foi tão preconizado pelas correntes do “pensamento oficial”, como as tradições funcionalista e estruturalista, que identificavam a estrutura como algo externo, supremo e limitador da ação de indivíduos. Ao contrapor essa visão dicotômica, Giddens revela uma relação recíproca entre ação e estrutura, uma vez que a estrutura não pode ser tratada como uma variável independente e autônoma em relação à ação humana, enquanto a ação pode ser determinada tanto pela estrutura social como também pela capacidade dos atores sociais de intervir, reproduzir e transformar essa estrutura (JUNQUILHO, 2003).

Giddens (1989), ao conciliar estrutura e ação humana na Teoria da Estruturação, também considera que todo ator social é cognoscitivo e reflexivo, ou seja, um indivíduo que sabe definir sua forma de agir perante a vida social. A cognoscitividade representa um conjunto de habilidades e capacidade de domínio de determinadas convenções sociais que orientam o indivíduo na vida social cotidiana. Já a reflexividade refere-se ao fato de o ser humano ser capaz de observar e entender, rotineiramente, o que faz e enquanto o faz e, ainda, estar sempre atento quanto à forma de se conduzir em relação a terceiros, considerando que esses terceiros fazem o mesmo em relação a ele. Portanto, na teoria da estruturação, é o uso desses saberes compartilhados e comuns aos atores sociais ou agentes que possibilita a produção e a reprodução da vida social, permitindo-lhes dar significados às suas ações.

O construto teórico campo e *habitus*, de Bourdieu, também se insere nessa tentativa de superar dicotomias, como objetividade e subjetividade, estrutura e *agency* e consciente e inconsciente, entre outras. Assim como Giddens, Bourdieu oferece uma síntese das perspectivas subjetivista e objetivista. Entretanto, sua teorização parte da sistematização de correntes teóricas dispostas pela filosofia das formas simbólicas e pela sociologia clássica com ênfase na teoria do conflito e nas suas consequências para as relações de

poder inseridas em uma dada ordem simbólica de organização social (ROSA, 2006).

A gênese dos conceitos de Bourdieu, observa Paço-Cunha (2008), pode ser entendida então como uma tentativa de, no caso do campo, fazer uma oposição distintiva entre, de um lado, as ideias formalistas e “marxistas” e seu entendimento do mundo social sob uma perspectiva produtiva e econômica que sintetiza as relações sociais às relações de produção e, de outro, as correntes idealistas que negam as relações objetivas do mundo social. No caso do *habitus*, a tentativa é também de fazer uma oposição distintiva entre a ideia do ser passivo oriunda do pensamento estrutural e a da razão transparente que expressa as vontades e as ações livres dos seres humanos.

É nesse sentido que a teoria bourdieusiana sobre prática social, conforme explica Peters (2006), tem como moldura de análise para compreender a ação humana a relação entre um *habitus* e um campo que, como conceitos, referem-se, respectivamente, à instância da conduta individual subjetivamente impulsionada, ou seja, movida por subjetividade criativa socialmente constituída a partir da experiência cumulativa de injunções coletivas exteriores e à dimensão das estruturas sociais objetivas presentes não apenas nos sistemas simbólicos como também no próprio tecido real das relações sociais.

O conceito de campo de Bourdieu, segundo Loyola (2002), fez explodir a noção oca de sociedade, conferindo-lhe uma nova configuração, visto que a sociedade consiste de um conjunto de espaços de jogos relativamente autônomos, que não podem ser remetidos a uma lógica social única. Portanto, cada um desses espaços constitui um campo (econômico, político, cultural, científico, etc.), ou seja, um sistema estruturado de forças objetivas que é capaz de impor uma lógica à ação de seus agentes.

Em termos analíticos, um campo pode ser definido como uma rede ou uma configuração de relações

objetivas entre posições. Essas posições definidas objetivamente em sua existência e nas determinações que elas impõem aos seus ocupantes, agentes ou instituições, por sua situação (*situs*) atual e potencial na estrutura da distribuição das diferentes espécies de poder (ou de capital) cuja posse comanda o acesso aos lucros específicos em questão e, ao mesmo tempo, por suas relações objetivas com outras posições” (Bourdieu e Wacquant, 1992, apud Bonnewitz, 2003, p. 60).

Dessa forma, um campo é um espaço social no qual seus participantes se engajam em relações recíprocas no transcurso de suas atividades e, conseqüentemente, o sujeito não está livre para agir de acordo com sua vontade mais imediata, pois o campo representa um espaço de forças estruturadas que molda a capacidade de ação e de decisão dos atores.

Os campos, de acordo com Bourdieu (1998), possuem diferentes tipos de capitais, representados pelo capital econômico (fatores de produção e conjunto de bens econômicos), o capital cultural (conjunto de qualificações intelectuais), o capital social (conjunto de relações sociais que dispõe um indivíduo ou grupo) e o capital simbólico (conjunto de símbolos e signos que permitem situar os agentes no espaço social).

Um campo, de acordo como Loyola (2002), é também um espaço de conflitos e de concorrência no qual os concorrentes lutam para estabelecer o monopólio sobre a espécie específica do capital pertinente ao campo e o que pode ser valorizado em um campo poderá ser depreciado em outro.

O *habitus* representa outro conceito fundamental para Bourdieu (1996), sendo definido como um sistema de esquemas de percepção, de apreciação e de ação adquiridos ao longo do tempo e que permitem os atores sociais perceber, agir e evoluir com naturalidade no universo social. O *habitus* representa um operador da racionalidade prática, sendo inerente a um sistema histórico de relações sociais, transcendendo, assim, o indivíduo.

Vale destacar que, para incluir corretamente o conceito de *habitus*, deve-se compreender o conceito de campo ou vice-versa. Conforme argumenta Bourdieu (1996), o *habitus* caracteriza como uma disposição subjetiva, porém, nunca totalmente autônoma, para certa ação social que não se forma no vazio, mas sim, sempre dentro de um contexto social específico, denominado de campo. Como um sistema de disposição duradouro e transponível, o *habitus* caracteriza-se como uma “estrutura estruturada” disposta a funcionar também como uma “estrutura estruturante”.

Complementando esta colocação, Peters (2006) acrescenta que, para Bourdieu, a compreensão de uma conduta social pode se ajustar objetivamente a determinados fins, sem que estes sejam racionais e conscientemente visados pelos atores, devido à operação de um *habitus* socialmente estruturado (isto é, subjetivamente inculcado a partir de uma trajetória experiencial percorrida ao longo de posições em uma estrutura objetiva de relações, ou seja, um campo) e socialmente estruturante (que tende a reproduzir estruturas que o constituíram quando mobilizado recursivamente nas ações dos indivíduos).

A relação que se estabelece entre *habitus* e campo é, portanto, antes de tudo, uma relação de condicionamento, ou seja, o campo estrutura o *habitus*, que é produto da necessidade imanente deste campo e que também contribui para construir o campo como um mundo significativo, dotado de sentido e valor para os atores sociais (BONNEWITZ, 2003). Por isso, a perspectiva teórica de Bourdieu supera a antinomia entre as abordagens objetivista e subjetivista das ciências sociais, uma vez que a ciência social não tem que escolher entre esses dois polos, pois a realidade social compreende, em suas relações, tanto o *habitus* quanto a estrutura.

Para além das polarizações, Giddens e Bourdieu oferecem importantes contribuições e reflexões para a teoria social, propondo a superação da dicotomia ação e estrutura. Dessa forma, estes autores reforçam diferentes

dimensões pelas quais a ação social pode ser compreendida, reforçando a necessidade de se utilizar a análise multiparadigmática.

Traçadas todas estas considerações sobre as variadas formas de se trabalhar com a teoria da ação social, no Quadro 3 estão sintetizadas as principais contribuições de cada autor.

Quadro 3 Teoria da ação segundo as concepções de Weber, Parsons, Giddens e Bourdieu

Autor	Abordagem	Concepção de ação social
Weber	Interpretativa Hermenêutica Fenomenologia	Está associada à noção de sociologia compreensiva, que propicia elementos para apreender sentido da ação social, que deve ser sempre orientada pelas ações de outros. Utilização dos tipos ideais como instrumento metodológico que permite a construção de categorias heurísticas sobre ação social
Parsons	Estrutural-funcionalismo	Esquema conceitual geral da ação, a qual deve ser teoricamente estruturada e explicada pelo funcionamento de um sistema social
Giddens	Síntese de algumas premissas do funcionalismo, estruturalismo e hermenêutica	Teoria da estruturação A dualidade da estrutura aparece como unidade distintiva, articulando estrutura e ação.
Bourdieu	Síntese de algumas premissas da abordagem do conflito e da filosofia das formas simbólicas	Relação dialética entre <i>habitus</i> e campo que articulam as dimensões da ação e da estrutura

É relevante destacar que o uso de diferentes abordagens sobre a teoria da ação social na construção do modelo apoia-se nas considerações de Giddens (1989) de que as ideias são mais importantes e esclarecedoras do que a sua origem. Portanto, pode-se delinear-las de modo a demonstrar as suas utilidades,

mesmo que seja num quadro de referência inteiramente diferente daquele que ajudou a engendr -las.

Como o principal alicerce para a constru o do modelo para análise de políticas públicas sob a  tica processual incorpora-se a sociologia compreensiva de Max Weber, que permite o uso da abordagem interpretativa para apreender as concep es de realidade dos atores envolvidos em uma análise de políticas públicas sob a  tica de um processo ou ciclo. Ao utilizar a abordagem interpretativa, o indivíduo se distinguí como a unidade explicativa que d  o sentido   sua conduta, caracterizando, assim, no modelo o ponto de partida e de chegada. Fundamentado nos atores sociais, o modelo contemplará as suas concep es de realidade, que têm também podem ser entendidas como uma forma de conhecimento ou saber local que, como foi colocado na se o anterior,   de suma importância para a elabora o e a avalia o de uma política pública, complementando também o saber técnico.

Para compreender o significado que os atores sociais atribuem aos elementos vinculados   sua realidade social e que permeiam uma política pública, será utilizada a no o de situa o (ambiente ou contexto) juntamente com a categoriza o de objetos de orienta o que fazem parte do “marco de referência” do esquema conceitual geral da teoria da a o elaborado por Parsons. Não se incorpora, neste trabalho, a concep o de “realidade sistêmica” de Parsons, mas, tão somente, os elementos constitutivos da situa o (os objetos de natureza social, física e cultural) que direcionarão a organiza o e a disposi o de conteúdos para a coleta de dados, refletindo também na constru o das categorias analíticas que fundamentarão a análise de significado.

Quanto aos conceitos de Giddens e Bourdieu, acredita-se que o modo dial tico que eles utilizam na jun o da a o e da estrutura, de campo e habitus, podem, em muito, contribuir e reforçar o método de análise de dados que será utilizado. Acredita-se que os relatos dos atores entrevistados não apresentarão

um significado unilateral dos objetos de orientação que permeiam o desenvolvimento, podendo estes abranger conteúdos articulados e imbricados entre as dimensões objetiva e subjetiva, micro e macroanálise, indivíduo e sistema, voluntarismo e holismo, entre outras.

Vale destacar que a contribuição de cada vertente da teoria da ação social na construção do modelo para análise de política pública será mais bem explicitada na seção 7.

4 FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

Do mesmo modo que na seção anterior apresentaram-se os fundamentos teóricos, nesta seção serão apresentados os fundamentos metodológicos que serão utilizados na elaboração de um modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual. Isto se torna necessário visto que a proposta de modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual deve ser conjugada com o conteúdo empírico de uma dada realidade social a qual se pretende analisar. Logo, isso pressupõe a necessidade de traçar os fundamentos metodológicos para a coleta, a organização e a análise dos dados empíricos.

Ao eleger a teoria da ação social de Max Weber como marco teórico central para a elaboração do modelo de análise, tal opção remete à sociologia compreensiva, à abordagem interpretativa e, conseqüentemente, à pesquisa qualitativa. Como na pesquisa quantitativa, a pesquisa qualitativa também tem de demonstrar o rigor na condução de um trabalho (OLIVEIRA; PICCININI, 2007). Para tanto, o pesquisador deve expressar, com detalhes, o caminho que a pesquisa irá trilhar.

Nesse sentido, serão apresentados conteúdos sobre a *grounded theory* e a análise do significado que, juntas, caracterizam os fundamentos metodológicos do modelo a ser proposto. Ressalta-se que a primeira oferece subsídios de como coletar, interagir, organizar e codificar os dados qualitativos, extraindo as dimensões que serão conceitualizadas em categorias, enquanto a segunda representa propriamente a análise e a interpretação dos dados, fundamentando a montagem da rede de significados, que articulará tanto os fatores favoráveis como os limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade social, segundo a percepção dos atores entrevistados.

4.1 Grounded theory

O método *grounded theory* foi desenvolvido, na década de 1960, por dois sociólogos, Barney Glaser e Anselm Strauss, como uma alternativa à tradição hipotético-dedutiva da sociologia da época (BANDEIRA-DE-MELLO; CUNHA, 2006). Centra-se no caráter socialmente construído da realidade para produzir interpretações que possam explicar o fenômeno social e pauta-se pela identificação de categorias conceituais derivadas de dados por meio de métodos comparativos, pela verificação de incidentes encontrados nos dados e os conceitos teóricos emergentes.

Portanto, a *grounded theory*, como um conjunto de práticas de pesquisa, reflete algumas das pressuposições teóricas e metodológicas do interacionismo simbólico sobre a natureza do mundo social e a forma como ele pode ser estudado, ou seja, observando e entendendo o comportamento das pessoas a partir do ponto de vista delas, aprendendo sobre o mundo dos pesquisados, sobre a interpretação que eles fazem de si no contexto de uma dada interação. Além disso, incorpora a noção de que todo processo de pesquisa deve estar sujeito e precisa ser validado pelo “teste do mundo empírico”. Assim, questões apropriadas para estudo seriam aquelas relevantes e problemáticas em uma dada situação social “real” (PETTIGREW, 2000).

Conhecida como abordagem e também como método, a *grounded theory* trata do modo de construir indutivamente uma teoria assentada nos dados, por meio da análise qualitativa destes e que, agregada ou relacionada a outras teorias, poderá acrescentar ou trazer novos conhecimentos à área do fenômeno estudado (CASSIANI et al., 1996).

Bandeira de Melo e Cunha (2006) destacam que, como uma abordagem, ela foi influenciada pelo interacionismo simbólico²⁰, portanto, compreende-se que os seus pressupostos filosóficos estão no meio-termo do *continuum* entre as dimensões do objetivismo e subjetivismo nas ciências sociais. Essa posição de meio no *continuum*, segundo estes autores, permite caracterizar a *grounded theory* como uma metodologia interpretativista de pesquisa que busca compreender a realidade a partir dos significados atribuídos pelos indivíduos às suas experiências.

Dentre as características que lhe atribuem o papel de método, Goulding (2002), citado por Bandeira-de-Mello e Cunha (2006), destaca: a) a necessidade de estar no campo para compreender a realidade dos indivíduos; b) a importância de fundamentar a teoria nessa realidade; c) a natureza das experiências dos pesquisadores e sujeitos evolui continuamente; d) os sujeitos têm papel ativo em moldar a realidade que experimentam por meio da interação simbólica; e) ênfase na mudança, no processo, na variabilidade e na complexidade das experiências dos indivíduos e f) o relacionamento entre significado, na percepção dos indivíduos e sua ação.

Vale ressaltar que não há uma tradução convencional para o termo *grounded theory*. Na língua portuguesa, alguns autores utilizam a tradução “teoria fundamentada nos dados”, visto que um estudo baseado na *grounded theory* busca gerar teoria relacionada a uma situação particular, incorporando, particularmente, as ações, as interações e os processos das pessoas envolvidas.

Ao propor uma metodologia de pesquisa qualitativa, que combina o interacionismo simbólico com os métodos estatísticos aplicados à pesquisa

²⁰ De acordo com estes autores, o interacionismo simbólico admite que os indivíduos ajam e reajam em função do significado atribuído às definições sociais coletivas, formadas por meio do processo de socialização. A sociedade é concebida como um processo, os indivíduos estão estreitamente inter-relacionados e o comportamento humano possui um aspecto subjetivo como uma parte necessária do processo de formação e dinâmica do grupo social.

sociológica, Glaser e Strauss tinham como intenção principal ocupar uma lacuna na produção metodológica entre a elaboração de grandes sistemas teóricos e a pesquisa empírica. Não se trata de verificar, por meio de testes empíricos, o valor de verdade de enunciados observacionais, mas de aplicar uma teoria que é gerada indutivamente com base nos dados empíricos. Procura-se, então, discriminar as condições e as circunstâncias que circunscrevem o sucesso de sua aplicação, não importando a condição de verdade dos enunciados da teoria emergente.

Posteriormente, já sem a participação de Glaser, Strauss aprimorou a *grounded theory* em uma obra que se tornou um clássico na metodologia qualitativa das ciências sociais (*Qualitative analysis for social scientists*, 1987). Em 1990, Strauss fez uma articulação com Juliet Corbin, originando uma nova obra com enfoque mais próximo da sociologia compreensiva (STRAUSS; CORBIN, 1990). Para eles, a *grounded theory* é um método de análise de dados, particularmente sensível a contextos, que permite a compreensão do sentido de determinadas situações. Dessa forma, a teoria é descoberta, desenvolvida e verificada por meio da coleta e da análise de dados referentes ao fenômeno propriamente dito.

No entanto, quando se fala de uma teoria que emerge dos dados, parece natural perguntar sobre que tipo de teoria é essa (SANTOS; PINTO, 2008). Para Glaser e Strauss (1967), o tipo de teoria que a *grounded theory* se propõe é a substantiva, que se distancia do sentido positivista de teoria (DEY, 1999), que simplifica e ordena a complexidade da vida social por meio de generalizações e grandes narrativas. As teorias substantivas procuram refletir a complexidade de uma realidade local a partir das experiências vividas por um determinado grupo social. Além disso, são específicas, limitadas em seu escopo, ricas em detalhes e aplicáveis apenas dentro dos limites de um dado contexto social.

Como a preocupação fundamental da *grounded theory* está em tentar evitar que ideias pré-concebidas assumam o controle do processo de construção de novas teorias, a pesquisa não deve se iniciar pela definição de uma estrutura teórico-analítica, mas sim, com um problema geral concebido apenas em termos de *perspectivas disciplinares* mais amplas (DEY, 1999). Nesse sentido, a teoria fundamentada nos dados caracteriza-se como um método sistemático de coleta, organização e análise de dados que são extraídos do mundo empírico.

O processo de *grounded theory* tem início com a identificação de uma área de interesse e com a coleta de dados. Frequentemente, adota-se esta metodologia quando um tópico de interesse tem sido ignorado na literatura, ou tem apenas atenção superficial, e a missão do pesquisador é de construir sua própria teoria a partir da base. Farias (2006) destaca que a dificuldade em aplicar esta metodologia surge quando a área de interesse tem uma base consolidada e empírica na literatura. Mesmo assim, ainda pode ser utilizada com cuidado para não influenciar com preconceitos a visão do pesquisador.

Com relação à coleta de dados, a *grounded theory* compartilha algumas similaridades com outros métodos de pesquisa qualitativa, sendo as entrevistas as mais utilizadas. De acordo com Cassiani et al. (1996), as entrevistas seguem, em geral, um plano determinado de ação e são empregadas quando se deseja obter informações em profundidade, podendo ser estruturadas ou não-estruturadas. A entrevista estruturada, também denominada estandardizada ou padronizada, tem a premissa de que todas as respostas devem ser comparáveis com o mesmo conjunto de perguntas e as diferenças refletirão as diferenças entre os indivíduos. As questões devem ter o mesmo significado, podendo haver liberdade na escolha das palavras, na sequência e no momento de fazê-las.

Já na entrevista não estruturada, não padronizada ou não estandardizada, o entrevistador nem sempre tenta obter o mesmo tipo de resposta usando o mesmo tipo de perguntas. Tem sido referida como entrevista em profundidade,

intensiva ou, então, denominada entrevista qualitativa. O propósito é obter as informações com as próprias palavras dos respondentes, a descrição das situações e elucidar detalhes. Outros métodos, como observação (participativa ou não), *focus* grupo, história de vida e análise de documentos, podem ser utilizados na coleta de dados.

Observa-se que, na coleta de dados, o pesquisador deve interagir e/ou encontrar com os pesquisados quantas vezes forem necessárias ao longo de todo o processo de pesquisa, a fim de coconstruir com eles os sentidos das suas “palavras” e dos seus comportamentos/ações observados e de revisitar os cenários nos quais eles agiram/interagiram (SANTOS; PINTO, 2008).

Segundo a orientação de Strauss e Corbin (1990), a análise de dados na *grounded theory* requer algumas etapas a serem seguidas, tais como: interação com os dados, codificação aberta, codificação axial, codificação seletiva e delimitação da teoria. O primeiro momento do processo de análise consiste na interação com os dados, no qual o pesquisador deve realizar leituras minuciosas, que o fundamentarão no processo de codificação. Com relação à codificação, Yunes e Szymanski (2005) a destacam como um procedimento por meio do qual os dados são divididos, conceitualizados e inter-relacionados. Diante disso, a codificação, como processo analítico, tem por objetivos: construir a teoria, dar ao processo científico o rigor metodológico necessário, auxiliar o pesquisador a desenvolver o fundamento, a densidade, a sensibilidade e a integração necessária para gerar uma teoria.

Na codificação aberta, os dados transcritos devem ser examinados cuidadosamente, linha por linha, para que as propriedades e as dimensões possam ser extraídas e conceitualizadas em categorias. Nesse processo, é comum o pesquisador se deparar com questões imprevistas sobre as quais ele ainda não tinha “pensado” (SANTOS; PINTO, 2008). Diante disso, ele deve formular algumas questões para si mesmo, sobre o fenômeno que está sendo examinado,

podendo também buscar respostas em outros momentos da entrevista, o que auxiliará na identificação das dimensões e na descoberta das categorias. Portanto, sob essa perspectiva, a codificação torna-se um processo fundamentalmente criativo, que inspira o pesquisador a examinar os aspectos “escondidos” dos fenômenos sob investigação.

Além disso, nesta etapa, todos os dados são passíveis de uma codificação, cujos códigos podem ser agrupados por suas similaridades ou diferenças conceituais e designados em categorias. Delimitadas as categorias e as subcategorias que emergiram dos dados, o investigador notará dois tipos: aquelas categorias que ele mesmo construiu e aquelas que foram abstraídas da linguagem de pesquisa.

Yunes e Szymanski (2005) também acrescentam algumas “dicas” para se proceder à codificação aberta, tais como: questionamentos constantes sobre os dados, interromper sempre a codificação para anotar uma ideia que tenha emergido (memorandos) e não assumir a relevância analítica de qualquer variável até que ela apareça como relevante.

Segundo Strauss e Corbin (1990), o próximo passo da análise é denominado “codificação axial”, que representa um conjunto de procedimentos em que os dados são agrupados de novas formas, por meio das conexões entre as categorias. Nesse estágio, ocorre a tentativa de criar um referencial que é gerado utilizando-se os dados como referência. O investigador tenta descobrir o principal problema na cena social, do ponto de vista dos atores ou sujeitos participantes do estudo e como eles lidam com o problema. Além disso, as categorias já formadas são analisadas comparativamente, no intuito de tentar identificar as mais significativas. Portanto, esse processo reduz o número de categorias, visto que estas se tornam mais organizadas e integradas.

Os processos de codificação aberta e axial, para Cassiani et al. (1996), podem ser coexistentes, visto que, para integrar e desenvolver as categorias, elas

devem ser constantemente verificadas pelos dados que as compõem e que, muitas vezes, podem ser reorganizados. Portanto, trabalhar com a *grounded theory* exige do pesquisador uma grande flexibilidade de pensamento e uma disposição para o movimento de sair e voltar aos dados todo o tempo.

Já na codificação seletiva visa-se a emergência da variável central, que representa o pivô ou o principal tema ao redor da qual todas as categorias giram. Para Yunes e Szymanski (2005), as condições causais, o contexto, as condições intervenientes, as estratégias e as consequências formam as relações teóricas pelas quais as categorias são relacionadas uma a outra e à categoria central. Esse procedimento força o investigador a desenvolver alguma estrutura teórica que é denominada paradigma de análise. Nesse sentido, Cassiani et al. (1996) propõem o uso de figuras ilustrativas do processo de codificação para facilitar a visualização das conexões, bem como o entendimento do leitor, tornando, assim, a descrição do processo de codificação menos abstrata. Para Strauss e Corbin (1990), descobrir a categoria central, ao redor da qual todas as outras categorias se integram, significa sintetizar toda a história construída a partir dos dados obtidos, explicando as diferenças e as semelhanças do fenômeno estudado.

Por fim, a delimitação da teoria consiste no momento em que o investigador pode descobrir uniformidades no grupo original de categorias e formular a teoria com um grupo pequeno de conceitos de alta abstração, demarcando a terminologia e o texto. Para Santos e Pinto (2008), uma importante consideração neste estágio consiste na sensibilidade teórica do pesquisador quanto à identificação, à construção e à medição dos conceitos que compõem a teoria emergente. De acordo com esses autores, a sensibilidade teórica refere-se à habilidade de dar significado aos dados e advém do conhecimento científico acumulado pelo pesquisador, além de sua experiência profissional e pessoal.

É importante também ressaltar que uma teoria fundamentada não é sempre e necessariamente construída exclusivamente a partir dos dados coletados. Caso haja referências teóricas existentes que pareçam ser adequadas para o fenômeno que está sob investigação, elas não só podem como devem ser utilizadas, refinadas, modificadas, adaptadas por meio da justaposição (ou contra) das observações feitas em campo (STRAUSS e CORBIN, 1990).

Diante dessas colocações, Pettigrew (2000) destaca que o uso da *grounded theory* deve ir além da descrição. Portanto, todo o processo de pesquisa requer a construção de uma teoria partindo do nível concreto, descritivo dos dados até chegar a um nível mais abstrato, mais analítico/conceitual em que se estabelecem as categorias teóricas e as suas inter-relações.

Com relação ao uso da *grounded theory* na construção do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual, vale ressaltar que não serão utilizadas todas as etapas previstas pelo método. Não se incorpora na construção do modelo a pressuposição de que o pesquisador deve iniciar a sua pesquisa sem uma teoria pré-concebida em mente, bem como também não se tem a intenção de criar uma teoria substantiva a partir dos dados coletados.

A inclusão da *grounded theory* como fundamento metodológico do modelo deve-se à sua estrutura como método de coleta e análise de dados, principalmente no que tange à sistemática na etapa de codificação. Acredita-se que as etapas de codificação propostas por Strauss e Corbin (1990) contribuem, em muito, com rigor na análise de dados, que será também associada à análise de significado, para uma melhor compreensão da realidade social dos atores sociais que serão entrevistados.

4.2 Análise de significado

Pautados pela abordagem interpretativa, observa-se que são inúmeros os esforços dos pesquisadores com foco qualitativo para desenvolver seus métodos de análise de dados, tais como análise do discurso, análise de conteúdo, análise de representações sociais e análise do significado.

Considerando que a proposta do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual se fundamenta na compreensão que os atores possuem sobre os conteúdos ligados à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas e que estes conteúdos permeiam as diferentes vertentes teóricas sobre ação social que foram apresentadas na seção anterior, utilizar-se-á como fundamento metodológico a análise de significado.

A noção de significado que se propõe a utilizar neste trabalho baseia-se em Taylor (1979) que, segundo Losso (2010) e Foschiera (2009), representa um dos principais defensores da abordagem interpretativa nas ciências sociais e esta não deveria estar submetida aos preceitos das ciências naturais, corroborando, assim, com a perspectiva weberiana sobre a criação de um método próprio para compreender o que acontece através da agência humana.

Dentre as ideias centrais trabalhadas por Taylor (1979), pode-se verificar a sua concepção de que a interpretação é uma característica inerente aos atores sociais, portanto, para compreendê-la, torna-se necessário explicitar os propósitos, as intenções e os objetivos envolvidos na ação. O autor acrescenta, ainda, que as interpretações dos atores sociais estão ancoradas em suas experiências que, dessa forma, podem ser entendidas como um tipo de “limitação” da realidade sobre as possíveis interpretações dos atores. Por outro lado, ele também reconhece que esta realidade está sujeita a modificação a partir das tentativas dos atores em articular suas experiências. Complementando esta colocação, Foschiera (2009) caracteriza que o sujeito, na concepção tayloriana,

não é um sujeito “desencanado”, mas é um sujeito para o qual as coisas se apresentam não como neutras, mas como ricas de significado.

Nesse sentido, pondera-se que a noção de significado apresentada por Taylor (1979) tem a seguinte articulação: a) significado existe para um indivíduo ou grupo de indivíduos, b) é de alguma coisa (objeto de orientação) e c) que se encontra em um contexto (ambiente ou situação).

Essa articulação, de acordo com Alencar (2007), possui algumas implicações. Em primeiro lugar, essa articulação quer dizer que significado não existe no vácuo, mas para um indivíduo específico ou grupo de indivíduos, em um dado contexto. Admite-se também que, tratando-se de outros indivíduos e de outros contextos, o mesmo objeto poderá ter diferentes significados. Por outro lado, isso não quer dizer que o objeto de orientação e o seu significado sejam fisicamente separáveis, mas que o objeto tem duas descrições, em uma das quais ele é caracterizado em termos do que representa para o indivíduo.

O mesmo autor ainda acrescenta que, seguindo os princípios epistemológicos da abordagem interpretativa, a apreensão do significado de uma ação somente é possível quando se adquire conhecimento sobre os modos pelos quais os atores percebem o mundo, ou seja, um conhecimento sobre os significados que sustentam suas ações, compreendendo as “teorias” dos atores via evidências qualitativas.

Fundamentado no conceito de significado de Taylor e nas considerações de Alencar (2007), acredita-se que a análise do significado, permeada pela técnica de coleta e codificação dos dados proposta pela *grounded theory* de Strauss e Corbin, propiciará a identificação de fatores importantes à explicação de interpretações de atores sociais, que são relevantes na análise de políticas públicas de uma dada realidade.

Vale destacar que o modelo a ser proposto também será representado na forma de uma rede de significação que, de acordo com Kluth (2000), propõe a

criação de esquemas para a generalização manifesta na forma de descrições gerais de itens específicos de dados combinados, advindos dos relatos verbais trabalhados durante a análise, no intuito de se tornarem comparáveis.

Como forma de descrever o significado geral dos conteúdos empíricos por meio da construção de um sistema geral de combinações dos significados, a rede de significação, conforme alerta Kluth (2000), não tem a intenção de formar um labirinto de significados. Pelo contrário, propõe a construção de categorias articuladas que permitam a interpretação constitutiva que se revela na linguagem falante. Do mesmo modo, Alencar (2007) também salienta a importância de o pesquisador, ao construir a rede significação, estabelecer um diálogo entre o referencial teórico e a realidade estudada.

Apresentados os fundamentos metodológicos que subsidiam a construção do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual, na próxima seção contextualizam-se algumas relações entre agricultura familiar, desenvolvimento e políticas públicas, visto que um dos objetivos deste trabalho consiste em apresentar uma aplicação do modelo em uma pesquisa empírica sobre a agricultura familiar na região Sul de Minas Gerais. Do mesmo modo, na seção subsequente apresentam-se os procedimentos metodológicos que foram utilizados na condução desta pesquisa empírica.

5 AGRICULTURA FAMILIAR, DESENVOLVIMENTO RURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A intensificação das transformações nas relações entre campo e cidade no Brasil, no final da década de 1960, dando origem à formação dos complexos agroindustriais e ao surgimento de diferentes formas de organização da produção nas unidades agropecuárias, não deixou imune a agricultura familiar. Vários foram os termos cunhados ou reelaborados para descrever essas unidades.

Os estudos realizados sobre a agricultura familiar, como verificaram Rocha e Paula (2005), apresentam divergências conceituais, uma vez que os agricultores familiares já foram denominados de colonos, camponeses e pequenos produtores, dentre outras definições. Segundo esses autores, a discussão sobre as diversas categorias que compõem agricultura familiar se fortaleceu a partir da década de 1980, período de consolidação dos complexos agroindustriais, bem como da subordinação da pequena produção ao capital. Dessa forma, os estudos sobre a categorização da agricultura familiar se depararam com uma diversidade de atores, exigindo, assim, uma classificação que abrangesse, simultaneamente, dimensões como formas de organização da produção e integração com o mercado.

Para fins financeiros, públicos e estatísticas, o conceito de agricultura familiar é delimitado pelo tamanho da propriedade e pelo número de trabalhadores contratados na unidade rural (ASSIS; RIBEIRO, 2005). No entanto, esses aspectos não refletem completamente o conceito de agricultura familiar. Uma das definições que resumem de forma interessante os elementos que perpassam a agricultura familiar é utilizada por Lamarche (1993). Segundo esse autor, a agricultura familiar é aquela na qual terra, trabalho e família estão reunidos para um mesmo objetivo. A esses três elementos pode-se adicionar também um quarto aspecto, o da gestão, que, segundo Cardoso (2002), refere-se a um certo grau de autonomia que os produtores familiares possuem com relação

a decisões essenciais sobre o que plantar e como dispor do excedente.

A exemplo de outros autores, às vezes utilizando terminologias diferenciadas, Lamarche (1993) mostra que a agricultura familiar não é um grupo social homogêneo, encerrando, sob este conceito, uma grande diversidade de situações. Assim, a "exploração familiar" pode apresentar diversos significados, seja a reprodução da família (modelo familiar) ou apenas a sobrevivência da família (modelo subsistência) ou, ainda, "a formação de uma exploração agrícola organizada sobre a base do trabalho assalariado para a obtenção de um ganho máximo (modelo empreendimento agrícola)" (LAMARCHE, 1993, p.18).

Seus estudos definem quatro "modelos ideais" de agricultura familiar, com base em diferentes critérios, sendo o principal deles o seu relacionamento com o mercado: o modelo empresa, o modelo empresa familiar, o modelo agricultura camponesa e o modelo agricultura familiar moderna (ASSIS; RIBEIRO, 2005). Para fins deste trabalho, será utilizado o conceito de agricultura familiar vinculada ao mercado, caracterizada com uma unidade de produção com área modular em que predomina a força de trabalho da família, podendo apresentar diferentes níveis de comercialização e capitalização.

Os dados do censo agropecuário realizado em 2006 revelam a notoriedade da agricultura familiar no Brasil. Este segmento é constituído por 4,3 milhões de estabelecimentos rurais, o que representa 84,4% do total nacional, sendo responsável por 38% do valor bruto da produção agropecuária, por 74,4% do total das ocupações rurais e produzindo a maior parte da dos principais alimentos da mesa dos brasileiros (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2009).

Segundo Rocha e Paula (2005), a agricultura familiar também apresenta importância social, que está relacionada à geração de emprego (agrícola e não-agrícola), à produção de alimentos, à renda e ao desenvolvimento local. Esses

aspectos constituem os principais elementos do equilíbrio no meio rural, tornando-o mais dinâmico para manter a sua população. Por conseguinte, a estrutura de produção familiar deve ser entendida como um elemento essencial no processo de desenvolvimento rural. Como foi observado por Oakley e Garfoth (1985), o desenvolvimento rural é um processo que envolve objetivos econômicos e sociais orientados para transformar a sociedade e proporcionar um meio de subsistência melhor e mais seguro para a população rural.

De acordo com Navarro (2001), nos últimos 50 anos, o termo desenvolvimento rural foi intensamente discutido, adentrando o campo da política e orientando programas governamentais. Para o autor, as décadas de 1960 e 70 no Brasil constituíram o ápice do desenvolvimento rural, caracterizando-se como um dos grandes motores das políticas públicas federais, visto que a agricultura daquela época refletia um peso significativo para as contas nacionais. Além disso, grande parte da população estava envolvida com atividades agrícolas e habitando as áreas rurais.

Com relação às estratégias de desenvolvimento rural formuladas pelo Estado brasileiro contemporâneo, observam-se duas fases marcantes: o período desenvolvimentista, marcado por um governo militar patrimonialista autoritário e burocrático das décadas de 1960 e 70, e o período de crise e reforma do Estado, nas décadas de 1980 e 90. No período desenvolvimentista das décadas de 1960 e 70, a agricultura brasileira encontrava-se em uma fase de transição, rompendo radicalmente com suas práticas do passado e adotando as novas formas racionalizantes de produção preconizadas pela Revolução Verde²¹. Como consequência disso, as políticas de desenvolvimento rural se orientavam pelos princípios modernizantes da Revolução Verde, caracterizando, assim, o período

²¹ Transformação na agricultura, a partir dos anos 1950, caracterizada pela injeção de tecnologia básica e de um conjunto de práticas e insumos agrícolas que asseguraram condições para que as cultivares alcançassem altos níveis de produtividade.

denominado de “modernização agrícola”. Em tal contexto, Navarro (2001) observou uma forte intensificação tecnológica e uma crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e elevação da renda dos produtores.

Grande parte da modernização agrícola foi financiada pelo Estado que, na época, era o maior promotor e formulador de políticas de desenvolvimento rural. Crédito rural subsidiado e aumentos quantitativos de produção e de produtividade eram as principais diretrizes das políticas públicas de desenvolvimento. A ênfase da política agrícola, segundo Bonelli e Pessoa (1998), concentrava-se nos subsídios aos fertilizantes e outros insumos químicos, na adoção de taxas de juros subsidiadas nos créditos do governo e nos privilégios fiscais. Graziano da Silva (1999) também corrobora essa visão, pois, na sua concepção, a ótica estabelecida nas políticas agrícolas desse período concentrou-se no estímulo à oferta de produtos agrícolas via crédito subsidiado ou por meio de medidas específicas, tais como políticas por produto e programas regionais. Essas políticas tiveram impactos em outros setores da economia, sendo os maiores beneficiários os setores industriais localizados a montante e a jusante da atividade agrícola. Os primeiros asseguram um mercado cativo para os seus produtos que passaram a ser adquiridos via crédito, enquanto os segundos ganharam estímulos para o processamento de produtos primários.

Em síntese, Alencar (2000), ancorado em documentos oficiais e em Sorj (1980)²², enumera os principais mecanismos criados pelo Estado para a modernização da agricultura. São eles: a) investimento público em infraestrutura (estradas, comunicação, comercialização, dentre outras); b) estabelecimentos de projetos especiais e programas regionais; c) encorajamento aos investimentos

²² BRASIL. **Perspectivas da agricultura brasileira para 1978-79**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1978. BRASIL. **Terceiro plano nacional de desenvolvimento 1980-86**. Brasília: Secretaria do Planejamento, 1978. SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

privados em reflorestamento e à abertura de grandes fazendas nas regiões centro-oeste e amazônica; d) desenvolvimento da agroindústria; e) reestruturação da pesquisa agropecuária e da extensão rural; f) incremento do crédito rural, geralmente a taxas de juros negativas e g) subsídios para a aquisição de insumos modernos, tais como fertilizantes, sementes e máquinas.

O mesmo autor, também fundamentando nas análises de Sorj (1980) e documentos oficiais, salienta que, ao mesmo tempo em que o Estado criava condições infraestruturais necessárias à mudança da base técnica de produção, ele também mantinha o seu papel de estabilizador entre as necessidades do mercado interno e a pressão do mercado externo. Um exemplo disso era a adoção de uma política de controle de preços mínimos utilizada quando os preços internacionais de alguns produtos agropecuários estavam mais baixos do que os nacionais.

Com relação aos investimentos em pesquisa e extensão, Bonelli e Pessoa (1998) consideram como marco fundamental dessas políticas a criação da Embrapa, em 1973. A esse órgão foram delegadas as atribuições de elaborar as políticas de pesquisa agrícola em âmbito nacional, definir prioridades, coordenar, supervisionar e realizar pesquisas por meio de seus centros nacionais, unidades de execução e instituições estaduais de pesquisa. Além disso, o Estado promoveu mudanças estruturais nos órgãos de pesquisa e nas universidades, objetivando maior aprofundamento nos estudos técnicos agrônômicos que, por seu turno, deveriam apresentar resultados cuja aplicação no campo levaria ao aumento das produtividades físicas do trabalho e por área.

Graziano da Silva (1999) destaca que, no período desenvolvimentista, as políticas agrícolas eram diferenciadas conforme o tipo de produtor (pequeno, médio e grande), estabelecendo taxas distintas para os empréstimos do crédito rural. Santos e Ichikawa (2003) também corroboram essa questão, explicitando que os médios e os grandes produtores foram os mais beneficiados,

principalmente no que diz respeito a acesso ao crédito e à pesquisa agrícola, que se desenvolveu mais no intuito de atender às necessidades dos grandes e médios produtores de culturas de exportação do que às necessidades dos pequenos produtores de culturas alimentares.

Apesar de adotar um modelo que privilegiava a grande produção agropecuária e excluía a agricultura familiar, o período desenvolvimentista foi de suma importância para a modernização dos padrões agrícolas brasileiros. No entanto, no final da década de 1970, o Estado intervencionista entrou em crise, desencadeando uma série de fatores que afetaram o setor agropecuário, tais como a redução do volume de crédito e investimentos em pesquisas. Além disso, no contexto mundial de globalização dos anos 1980 e 90 e o endividamento do país, o Estado assumiu, de forma mais nítida, o perfil neoliberal, submetendo-se às recomendações dos organismos financeiros internacionais, reduzindo, assim, a intervenção do setor público e deslocando algumas questões econômicas e sociais para as esferas do mercado e sociedade civil.

No final da década de 1980, no Brasil, as ideias neoliberais ressaltaram, entre outras diretrizes, a redução do tamanho do Estado, a desregulamentação dos mercados, a política de privatizações e o enxugamento da máquina pública (SANTOS; ICHIKAWA, 2003). Como resultado, o poder de manobra dos Estados nacionais para erigir programas de desenvolvimento rural foi reduzido com o passar dos anos.

Entretanto, por outro lado, a sociedade civil começou a conquistar espaços democráticos e de participação no Estado. A elaboração das políticas relacionadas ao meio rural deixaram de ser tarefas exclusivamente das instituições governamentais, incorporando a participação dos diversos atores sociais do campo, bem como as suas aspirações históricas, sociais, políticas e econômicas. Com relação à participação, Flores e Macedo (2006) destacam que esta deve ser compreendida como um processo de conscientização, poder e

envolvimento efetivo dos atores sociais no processo de desenvolvimento. Dessa forma, a participação implica na formação de organizações associativas, conselhos gestores, sindicatos, cooperativas e movimentos sociais, dentre outras.

Além disso, observa-se uma descentralização de poderes, elevando, assim, o desenvolvimento local como um dos principais associados do desenvolvimento rural. Para Flores e Macedo (2006), o desenvolvimento local possibilita o surgimento de comunidades rurais mais sustentáveis e independentes, uma vez que elas próprias tendem a suprir suas necessidades por meio de suas vocações e desenvolvimento de potencialidades específicas. Como consequência disso, Veiga (2001) salienta um menor controle do Estado, em termos de transferência de recursos, assumindo, assim, um papel de estimulador de capacitação de agentes de desenvolvimento local.

Segundo Abramovay (2001), aliada ao desenvolvimento local, a difusão de conselhos gestores também surgiu como importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. No setor agropecuário, a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se a partir de 1997, visto que esta era uma das condições para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A institucionalização do PRONAF²³, em meados de 1996, como uma política pública, representou um marco para o contexto rural democrático brasileiro, uma vez que este programa surgiu como uma resposta das reivindicações de organizações e movimentos ligados à agricultura familiar.

Baseado nos princípios de participação, parceria, descentralização e gestão social, o PRONAF teve como fundamento o amadurecimento do exercício democrático, o que se deu, principalmente, por meio dos conselhos municipais de

²³ O PRONAF visa o financiamento de custeio e investimento para agricultura familiar, com o objetivo de propiciar condições para a produção, como acesso à tecnologia, equipamentos, aos insumos químicos e aquisição de matrizes etc.

desenvolvimento rural, nos quais o agricultor familiar e os diversos representantes dos segmentos sociais dos municípios passaram a discutir seus problemas e identificar as alternativas de soluções a partir de suas próprias experiências, necessidades e prioridades (LIMA NETO, 1999).

Por outro lado, Abramovay (2001) destaca a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua frequente submissão a poderes locais dominantes. Para esse autor, o problema reside, na maioria das vezes, na forma como foram criados estes conselhos, ou seja, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados, sendo considerados meramente como um instrumento pelo qual o poder local recebe recursos federais com a supervisão de representantes da sociedade civil.

Do mesmo modo, Muller (2007) salienta a necessidade de se repensar a distribuição dos recursos do Pronaf entre as diferentes regiões e grupos de renda, bem como o papel das instituições financeiras como gestoras dos recursos, pois há casos em que estas privilegiam grupos de famílias mais bem estruturadas e integradas ao mercado.

Em paralelo ao crédito, outra política pública que vem ganhando crescente notoriedade desde sua criação, em 2003, é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Como componente do Programa Fome Zero, este programa atua na comercialização dos produtos da agricultura familiar ao viabilizar canais de escoamento da produção e assegurar preços justos para os produtos, questões estratégicas para o setor. O governo federal compra os alimentos de agricultores familiares para a formação de estoques e atendimento a populações em situação de insegurança alimentar (GRISA; WESZ JUNIOR, 2010).

Por ser programa mais amplo, que alia a política social ao desenvolvimento econômico da agricultura familiar, ele prevê um conjunto de

ações integradas que criam condições para a implementação de uma política permanente e eficaz de segurança alimentar e nutricional no país (GARNICA; SANTOS, 2006). Além disso, as avaliações sobre este programa indicam sua contribuição sobre a alteração da matriz produtiva (diversificação, produção ecológica, etc.) e de consumo (mudança dos hábitos alimentares), valorização dos produtos dos territórios, recuperação dos preços regionais, construção de novos canais locais de comercialização e fortalecimento das organizações sociais (GRISA; WESZ JUNIOR, 2010).

Nesse sentido, tanto o PRONAF quanto ao PAA apresentam avanços no que diz respeito ao crédito e à comercialização dos produtos. Mesmos assim, ainda são vários os desafios no sentido de contemplar as especificidades e a diversidade de formas da agricultura familiar brasileira. Portanto, há uma necessidade de continuar a pensar políticas para esta categoria, de modo que se reconheçam as suas particularidades e potencialidades sociais, econômicas, políticas e ambientais.

Com relação aos aspectos sociais, Sunderhus (2010) alerta sobre as questões de gênero e geração como fatores chave na construção de políticas públicas que visam ao desenvolvimento da agricultura familiar. Este autor destaca que, seja no processo produtivo da agricultura ou em atividades complementares, a iniciativa de jovens e mulheres na busca por afirmação da agricultura familiar encontram-se fortemente inibidas, não apenas por razões econômicas como também pela natureza da relação entre as gerações e gêneros. Portanto, são importantes ações públicas que promovam a discussão destas questões para que se crie um comprometimento com o desenvolvimento e a sustentabilidade destes atores no espaço rural.

Do mesmo modo, observa-se que, quanto aos aspectos econômicos, a comercialização ainda carece de atenção, pois o PAA não foi suficiente para abranger todas as especificidades das relações do mercado com a agricultura

familiar. No atual cenário econômico, conforme ressalta Wilkinson (2008), cabe à agricultura familiar obter “capacidades próprias” para desenvolver “iniciativas autônomas”, o que exige aprendizagem coletiva capaz de levar consideráveis contingentes a processos de muita inovação. A agricultura familiar pode, em muito, avançar os seus níveis de qualidade e explorar mercados que conjuguem a sua relação com a forma de produção artesanal, orgânica e *fair trade*²⁴.

A diversificação, seja nas suas vertentes agrícola ou rural²⁵, também se alia aos aspectos econômicos, modificando as relações entre mercado e agricultura familiar. Dentre os fatores que garantem a eficácia econômica da diversificação, Sabourin (2007) alerta sobre a necessidade de identificação e promoção da diversidade nos mercados potenciais, locais, de proximidade, regionais, nacionais e, sobretudo, pela diversidade das modalidades de acesso aos consumidores. Nesse sentido, destacam-se mercados, como, por exemplo, a venda direta, a venda na roça, feiras, dias de festa por produto típico e a venda às cooperativas de consumo. Além disso, Alles (2005) ressalta que a agricultura familiar polivalente e diversificada constitui um eixo para múltiplas iniciativas destinadas à revalorização do território, favorecendo notadamente a criação de oportunidades locais e participação política.

Sobre os aspectos políticos destaca-se a falta de mobilização da agricultura familiar, carecendo, assim, de iniciativas que promovam a sua

²⁴ Modelo de relação econômica solidária, de consumidores de países ricos para agricultores familiares de países em desenvolvimento, com a visão de superar as injustiças nas relações comerciais.

²⁵ De acordo com Santana (2007), a diversificação agrícola refere-se à implantação de duas ou mais atividades agropecuárias em uma propriedade rural. Por exemplo, uma propriedade que produza café, milho, leite e crie suínos é considerada uma propriedade “agricolamente” diversificada. Já diversificação rural refere-se à implantação simultânea de atividades agrícolas e não-agrícolas em uma propriedade, configurando-se por meio de um mercado relativamente indiferenciado que combina desde a prestação de serviços manuais até o emprego temporário nas indústrias tradicionais (agroindústria, têxtil, etc.) ou pela combinação de atividades urbanas do setor terciário com o conjunto das atividades agropecuárias.

capacidade de articular, contribuir e acompanhar de maneira ativa a definição e a implementação de projetos e de instrumentos de políticas pública.

Outro desafio que permeia a agricultura familiar caracteriza as suas relações com os aspectos ambientais. De acordo com Sabourin (2007), agricultura familiar pode ser considerada uma legitimadora das questões ambientais, visto que muitas de suas práticas são coerentes, como a agroecologia, assegurando a gestão de recursos comuns, tais como biodiversidade, terras, floresta, áreas de extrativismo e águas.

Os serviços de assistência técnica e extensão rural também constituem um importante instrumento de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Conforme observa Lima Neto (1999), atualmente, estes serviços não têm como prioridade apenas a adoção de novas tecnologias agropecuárias pelo produtor, mas, sobretudo, deve incorporar em seus trabalhos outras alternativas de desenvolvimento que permeiam questões como gênero, meio ambiente, capacitação, profissionalização, organização e meio ambiente.

Os profissionais alocados para prestação destes serviços, de acordo com Denardi (2001), devem estudar os sistemas de produção, de modo a visualizar as cadeias produtivas, pesquisar as oportunidades de mercado (principalmente para produtos diferenciados e nichos), observar as dinâmicas familiares, respeitar as experiências dos agricultores, apoiar a organização comunitária e valorizar a educação para a cidadania. Além disso, espera-se que, como um agente de desenvolvimento, o extensionista assuma, cada vez mais, o papel de auxiliar do desenvolvimento local, por um lado, incorporando no seu dia-a-dia os interesses dos agricultores, suas famílias e suas organizações e, por outro lado, colocando-os acima dos interesses da instituição da qual faz parte.

Outra questão refere-se à necessidade de as políticas públicas irem além da noção simplificadora de agricultura familiar que permeia critérios como o tamanho da propriedade e a renda. De acordo com Navarro (2010), isso resulta

em uma a “noção homogênea” de agricultura familiar que, atualmente, se apresenta como insustentável e acarreta implicações na formatação das políticas governamentais, visto que não considera as diferenças sócio-econômicas, os padrões de racionalidade e os graus diferenciados de sociabilidade capitalista nas unidades familiares. Vale destacar que a institucionalização de tal noção representou uma vitória política dos pequenos produtores em uma dada conjuntura dos anos 1990, visto que, nos períodos anteriores, eram marginalizados da ação governamental. Entretanto, atualmente, esta noção está restringindo, cada vez mais, o aperfeiçoamento das políticas públicas para os produtores familiares, devido à sua visão homogeneizada de agricultura familiar. O mesmo autor esclarece que é urgente o debate sobre tal noção, “abrindo-a” em suas particularidades empíricas, no intuito de demonstrar a imensa diversidade social e produtiva que caracteriza as regiões agrárias, o que, como consequência, permitirá o aprimoramento da ação pública em benefício deste imenso conjunto de produtores.

Pode-se observar que todos esses desafios convergem para a perspectiva da nova abordagem de desenvolvimento, que pode ser estudada sob o contexto de desenvolvimento territorial ou desenvolvimento local. Ambas as perspectivas defendem a criação de espaço de diálogo entre Estado e sociedade para a compreensão das dinâmicas, prioridades e especificidades locais e a construção participativa de políticas públicas.

6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados empíricos que referenciam uma aplicação da proposta do modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual são oriundos de uma pesquisa que se iniciou em 1996, que foi realizada em três fases, com o objetivo de descrever os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária no sul de Minas Gerais, bem como identificar as possíveis deficiências no aproveitamento dos fatores favoráveis e o potencial restritivo dos fatores limitantes. Na primeira fase da pesquisa (1996-1998)²⁶, foram entrevistadas dez lideranças de produtores empresários e onze profissionais de ciências agrárias (três extensionistas da Emater-MG, três pesquisadores da Epamig e cinco professores universitários) selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento. Na segunda fase (2003-2004)²⁷, foram entrevistadas onze lideranças de produtores familiares, doze técnicos que trabalhavam com agricultura familiar e doze autoridades das cidades onde residiam os produtores entrevistados. Já na terceira fase (2007-2008)²⁸, foram entrevistados seis professores de uma universidade federal com tradição agrícola (Universidade Federal de Lavras) e três pesquisadores de uma instituição pública de pesquisa agropecuária (Empresa Agropecuária do Estado de Minas Gerais).

Para ilustrar de forma empírica a proposta do modelo, serão utilizados os dados coletados na segunda e na terceira fase, visto que estes caracterizam a percepção de diferentes categorias de atores que estão vinculados à agricultura familiar na RSMG, o que reforça a premissa de que um instrumento de análise de políticas públicas deve contemplar diferentes pontos de vista, sejam estes de atores que representam os beneficiários, os implementadores e os formuladores de políticas públicas.

²⁶ Espírito Santo (2000), Alencar et al. (2001)

²⁷ Alencar et al. (2005), Simão (2005) e Ferreira (2007)

²⁸ Santana (2008)

6.1 Seleção dos entrevistados

Com relação à seleção dos entrevistados, vale destacar os procedimentos que foram utilizados tanto na segunda como na terceira fase.

6.1.1 Segunda fase (2003-2004)

Os atores sociais que ocuparam o centro da análise desta fase da pesquisa foram “lideranças de agricultores familiares”, “profissionais de ciências agrárias” e “autoridades municipais”. Por liderança, entendiam-se aqueles produtores que mais se destacavam na discussão de temas relacionados com política agrícola, tecnologia e desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. Os “profissionais de ciências agrárias” compreenderam extensionistas da Emater-MG e profissionais de agências, como o Centro de Assessoria Sapucaí, o Senar e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (Fadema) que desenvolviam projetos com agricultores familiares. Já as “autoridades municipais” abrangeram prefeitos, secretários de agricultura ou responsáveis diretos pelo setor agropecuário municipal.

Os entrevistados foram selecionados pelo método não-probabilístico de amostragem por julgamento, em que as pessoas são escolhidas por preencherem certos critérios e pela relevância de suas informações. Para a escolha da liderança de agricultores, foi encaminhada, aos diretores da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais (Fetaemg), da Cáritas de Minas Gerais e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), bem como à direção regional da Emater-MG e da ONG Sapucaí, carta solicitando a indicação de cinco nomes de produtores que mais se destacam na discussão de temas relacionados com política agrícola, tecnologia e desenvolvimento da agricultura familiar no sul de Minas Gerais. Todavia, a Fetaemg, a Cáritas e a CPT não

encaminharam as informações solicitadas. Os nomes indicados pela Emater-MG e pela ONG Sapucaí foram cruzados, sendo selecionados, inicialmente, doze produtores familiares que haviam sido apontados duas ou mais vezes. Todavia, um desses produtores não foi entrevistado, uma vez que várias tentativas de agendar a entrevista não obtiveram sucesso.

O processo de seleção dos profissionais de ciências agrárias foi semelhante. Solicitou-se à direção dessas organizações a indicação de três assessores que assistem à agricultura familiar e que atuam na área de estudo, preferencialmente há mais de dois anos. Também neste caso foi solicitada aos assessores e aos produtores a indicação de outros assessores que se destacam no trabalho com a agricultura familiar na região.

A inclusão, neste estudo, dos profissionais de ciências agrárias decorreu do papel estratégico que as suas instituições podem desempenhar no processo de desenvolvimento regional. Portanto, estavam mais habilitados a fornecer as informações que a pesquisa demandava. Os critérios apresentados para a indicação dos extensionistas associam-se à necessidade de que esses indivíduos possuíssem um bom conhecimento sobre o Sul de Minas e estivessem familiarizados com as políticas que orientam as atividades de suas organizações. O número de três indicações visou a uma possível pluralidade de percepção dentro das instituições que, provavelmente, não seria obtida com a indicação de um único profissional.

Com relação às autoridades municipais, selecionaram-se os responsáveis pelo setor agropecuário (prefeitos ou secretários de agricultura) dos municípios em que os agricultores familiares e assessores indicados exerciam suas atividades. A abrangência dessa categoria de atores sociais deve-se à necessidade de verificar as intervenções realizadas pelo executivo municipal quanto ao desenvolvimento da agropecuária familiar.

A utilização do método de amostragem não-probabilística por julgamento permitiu identificar 35 entrevistados, pertencentes a 14 municípios do sul de Minas Gerais²⁹, representando lideranças de produtores familiares, profissionais de ciências agrárias e autoridades municipais, os quais foram entrevistados no período de julho a agosto de 2003 (Tabela 1).

Tabela 1 Categoria de atores sociais e número de entrevistados por categoria na segunda fase da pesquisa, realizada em 2003

Categorias de atores sociais	Número de entrevistados	
	Nº	%
Liderança de produtores familiares	11	31,50
Profissionais de ciências agrárias	12	34,25
Extensionistas da Emater –MG	08	(22,85)
Centro de Assessoria Sapucaí-MG	02	(5,70)
Fadema-MG	01	(2,85)
Senar-MG	01	(2,85)
Autoridades municipais	12	34,25
Prefeitos	02	(5,70)
Secretários da agricultura ou encarregados pelo setor de agricultura municipal	10	(28,55)
TOTAL	35	100,00

6.1.2 Terceira fase (2007-2008)

A Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a Empresa Agropecuária do Estado de Minas Gerais (EPAMIG) foram destacadas nos depoimentos dos entrevistados como potenciais fatores de desenvolvimento regional, tendo em vista as suas atribuições de pesquisar, de gerar novas tecnologias e de realizar eventos voltados para a difusão de novos conhecimentos, para a formação de recursos humanos por meio de cursos, encontros, palestras, etc. Todavia, o potencial de desenvolvimento dessas organizações era, na visão dos

²⁹ Cambuí, Campestre, Coqueiral, Itumirim, Itutinga, Lavras, Machado, Maria da Fé, Natércia, Nova Resende, Poço Fundo, Pouso Alegre, Três Pontas e Varginha.

entrevistados, restringido pelo relacionamento distante com os produtores e pela geração de tecnologias que nem sempre contemplam as necessidades dos agricultores familiares. Por conseguinte, consideravam que a UFLA e a EPAMIG poderiam contribuir mais, potencializando os fatores favoráveis da região como localização, solo, clima, recursos, bem como viabilizando a diversificação (SIMÃO, 2005; FERREIRA, 2007).

Constatações como essas motivaram a realização dessa terceira fase da pesquisa e a seleção dessas organizações. No entanto, não se procurou identificar como professores e pesquisadores reagiriam frente ao modo como os entrevistados percebiam as suas organizações. Optou-se por conduzir um estudo nos moldes das pesquisas anteriores, tentando compreender como tais profissionais percebiam a realidade da agropecuária sul-mineira, suas potencialidades e limitações, empregando o método de “entrevista focalizada” conduzida com o auxílio de um roteiro similar aos anteriormente usados (SANTANA, 2008).

A seleção dos entrevistados também foi feita pelo processo de amostragem não-probabilística por julgamento. No caso da UFLA, encaminhou-se uma carta à Pró-Reitoria de Extensão e outra à Pró-Reitoria de Pesquisa, expondo os objetivos da pesquisa e solicitando que indicassem, respectivamente, dez professores que mais se destacaram nas atividades de extensão rural e dez professores que mais se destacaram nas atividades de pesquisa no Sul de Minas, nos últimos três anos. A escolha dos professores universitários foi efetuada a partir das duas listas preparadas pelas pró-reitorias, sendo selecionados aqueles que figuravam, simultaneamente, nas duas listas. No entanto, somente um professor universitário estava presente em ambas as listas, o que implicou recorrer a outro meio complementar para selecionar o restante dos entrevistados. A alternativa encontrada foi avaliar o currículo *Lattes* de cada um dos demais indicados, procurando identificar aqueles que trabalham ou já trabalharam com

agricultura familiar na região, ou mesmo aqueles que pesquisam sobre as atividades desenvolvidas por esse segmento, como pecuária de leite e culturas de café e milho, etc. Diante dessa opção, foi possível, então, selecionar seis professores universitários da UFLA que desenvolviam pesquisa e extensão para a agricultura familiar na região. Posteriormente, foram agendadas as entrevistas de acordo com a disponibilidade de tempo de cada um desses atores sociais (SANTANA, 2008).

Para a seleção dos pesquisadores da EPAMIG, também foi encaminhada uma carta à Direção do Centro Tecnológico do Sul de Minas (CTSM), com sede em Lavras, MG, descrevendo os objetivos da pesquisa e solicitando a indicação de três pesquisadores, com três ou mais anos de atuação na região. Após a indicação de três pesquisadores, pela instituição de pesquisa, entrou-se em contato com cada um dos selecionados, para que as entrevistas fossem agendadas (SANTANA, 2008).

Portanto, a amostra desta terceira fase apresentou a composição mostrada na Tabela 2.

Tabela 2 Categoria de atores sociais e número de entrevistados por categoria na terceira fase da pesquisa, realizada em 2007

Categorias de atores sociais	Número de entrevistados	
	Nº	%
Professores universitários (UFLA)	06	66,70
Pesquisadores (EPAMIG)	03	33,30
TOTAL	09	100,00

Ressalta-se que o processo de amostragem por julgamento é um procedimento comum nas ciências sociais quando se pretende trabalhar com categorias de pessoas que apresentam certas características previamente estabelecidas e consideradas relevantes para o estudo. Contudo, ele apresenta problemas que são intrínsecos. Ao solicitar que pessoas indiquem líderes, por

exemplo, elas o farão a partir de sua experiência, das atividades participantes em que estão envolvidas, ou seja, tomarão pontos de referência para essa indicação. Assim, os líderes que não se situam em tais pontos de referência não serão indicados. Tais comentários são relevantes, visto que as análises que serão efetuadas fundamentam-se em segmentos específicos de atores sociais ligados às atividades agropecuárias sul-mineiras e, portanto, não refletem a totalidade dos atores envolvidos.

6.2 Método de coleta de informações

O método “entrevista focalizada” (*focused-interview*) foi utilizado para a coleta de informações em todas as fases da pesquisa. Esse método tem as seguintes características:

- a) está centrado em tópicos dispostos em um roteiro que serão abordados durante a entrevista;
- b) esses tópicos não assumem a forma de questões estruturadas;
- c) não há nenhuma restrição ao aprofundamento dos tópicos por meio de questões que emergem durante a realização da entrevista (ALENCAR; GOMES, 1998).

A elaboração dos roteiros na segunda e terceira fase seguiu, em linhas gerais, os seguintes passos:

- a) procurou-se, inicialmente, detectar os fatores que os entrevistados identificavam como favoráveis (possíveis meios) ou limitantes (possíveis condições) ao desenvolvimento da agropecuária do Sul de Minas;

- b) em seguida, buscou-se identificar como eles relacionavam tais fatores com os demais objetos de orientação que compõem o ambiente (objetos sociais, culturais e físicos).

A relação dos fatores favoráveis com os demais objetos de orientação deu-se pela descrição que os entrevistados fizeram:

- a) das potencialidades desses fatores,
- b) do modo pelo qual poderiam ser manipulados na formulação de possíveis estratégias de ação e
- c) dos objetos de orientação percebidos como elementos que reduzem as potencialidades de tais fatores. A relação entre fatores limitantes com os demais objetos de orientação seguiu uma forma semelhante, procurando, no entanto, conhecer como tais fatores poderiam ser contornados ou neutralizados.

As entrevistas foram gravadas e tiveram duração média de uma hora e trinta minutos. A análise das entrevistas seguiu os seguintes passos:

- a) transcrição das fitas;
- b) leitura sistemática de todas as entrevistas;
- c) identificação de dimensões (o que existe ou não em comum na fala dos entrevistados);
- d) codificação das diferentes dimensões para identificá-las;
- e) organização das dimensões codificadas em categorias de objetos significantes (STRAUSS; CORBIN, 1990) e
- f) montagem da rede de significação que enfatiza a generalização na forma de descrições gerais de dados combinados, advindos de

dados verbais trabalhados durante a análise, construindo um sistema geral de combinações dos significados (KLUTH, 2000, ALENCAR, 2007).

Traçados os procedimentos metodológicos utilizados na segunda e na terceira fases da pesquisa, as quais propiciaram os dados empíricos que referenciam uma aplicação do modelo de análise de políticas públicas sob a ótica processual, que a próxima seção apresentará.

7 MODELO PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA PROCESSUAL

Um modelo de análise de políticas públicas, conforme orienta Dye (2009), é meramente uma abstração ou uma representação da vida política. Na tentativa de simplificar, esclarecer e entender o que é realmente importante em política, os modelos de análise podem ser representados por categorias como sistemas, elites, grupos, formulação racional de decisões, incrementalismo e processo, entre outros. Nesse sentido, o mesmo autor propõe alguns critérios gerais para avaliação da utilidade dos modelos:

- a) ordenar e simplificar a realidade de maneira que se possa refletir de forma mais clara e compreender as relações que se encontram no mundo real;
- b) identificar o que é relevante e significativo para as políticas públicas;
- c) comunicar algo significativo;
- d) condizer com a realidade, isto é, ele deve ter efetivas referências empíricas;
- e) orientar a investigação e a pesquisa sobre políticas públicas;
- f) propor explicações sobre causas e consequências da política pública

Com base nesses critérios para avaliar a utilidade dos modelos propõe-se o desenvolvimento de um modelo de análise de políticas públicas, sob a ótica processual, na tentativa de sintetizar os esforços realizados ao longo da pesquisa sobre agropecuária familiar, conjugando os recortes teóricos e metodológicos apresentados nas seções anteriores.

Portanto, inicialmente, apresentar-se-á o modelo, mostrando as contribuições que cada recorte teórico e metodológico propiciou à sua

elaboração para, posteriormente, apresentar-se-á uma aplicação do modelo em uma pesquisa empírica sobre agropecuária familiar.

7.1 Proposição de um modelo

Antes de apresentar as contribuições que cada recorte teórico e metodológico proporciona na construção do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual, torna-se necessário referenciar algumas ideias que foram apresentadas na segunda seção, no intuito de direcionar o contexto e a importância deste modelo.

Seguindo as considerações de Dye (2009) sobre a necessidade de um modelo se pautar por uma unidade de análise, elegeu-se como categoria central a abordagem do processo. Portanto, não se trata aqui de criar uma nova referência para a análise de políticas públicas, pelo contrário, reconhece-se a utilidade de compreender a política pública como um conjunto de etapas do processo político-administrativo (formulação, implementação e avaliação). Ao subdividir uma política pública em etapas administrativas, o analista poderá apreender melhor os diferentes aspectos, sejam estes de natureza econômica, social, ambiental e política, que envolvem a tomada de decisão.

Por outro lado, a subdivisão da análise de políticas públicas em etapas não significa que cada fase deva ser vista de forma estanque e independente, conformando, assim, uma sequência linear. Há uma interdependência de recursos e informações entre as fases, o que torna o processo interativo. Além disso, o Estado e suas estruturas administrativas não são os únicos atores que podem contribuir com a análise de políticas públicas sob a ótica processual. A noção de processo deve ser conjugada a uma construção política e social na qual as políticas públicas também devem ser analisadas pela dinâmica das relações entre Estado, sociedade e mercado.

Caracterizadas algumas das ideias que permeiam o fundamento do modelo como um processo, vale destacar que os tomadores de decisão carecem de informações e conteúdos para a análise de políticas públicas. Essas informações, entretanto, podem ser geradas de um modo estritamente tecnicista, negligenciando o contexto para o qual uma política pública será criada e aplicada. Considerando que a essência de uma política é o embate em torno de ideias e interesses, o modelo procura, então, conjugar os esforços na tentativa de que as concepções de realidade dos diversos atores sociais sejam consideradas, pois esses apresentam informações relevantes para a análise dessas políticas públicas, por serem tais atores possíveis beneficiários de políticas, agentes de implementação ou simples cidadãos.

A finalidade da elaboração deste modelo consiste, portanto, no fomento de informações relevantes para a tomada de decisão no processo político-administrativo. E não se trata de qualquer tipo de informação. Esta deve ser proveniente da interpretação do saber dos atores locais, que podem ser representados por todos agentes que, no campo político, econômico, social e cultural são portadores e fomentadores das potencialidades locais.

O uso desse tipo de informação permite reconhecer o contexto, as tradições e os valores que influenciam a compreensão da realidade social dos atores, podendo esta ser utilizada para identificar os problemas, as necessidades e as aspirações que permeiam a formulação, a implementação e a avaliação de uma política pública.

A inclusão do saber local na análise de política pública pode se tornar uma grande aliada dos conteúdos técnicos, colaborando tanto na construção de seus instrumentos de análise de políticas como indicadores numéricos, mapas, modelos matemáticos e cenários, ou ampliando o poder de explicação por meio da triangulação de dados quantitativos e qualitativos.

Do mesmo modo, o modelo para análise de políticas públicas se alinha às propostas da “abordagem alternativa de desenvolvimento”, caracterizada como local, sustentável ou territorial. Fundamentado na lógica endógena, o modelo para análise de políticas públicas articula elementos que são centrais nesta concepção de desenvolvimento, tais como as particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, territoriais e políticas de cada região e a relação entre os diferentes atores da sociedade civil e o poder público.

Além disso, sob a perspectiva do saber local, os atores podem deixar de ser meros objetos e receptores das políticas e passam a ser também sujeitos dos processos de transformação social. Nesse sentido, o modelo reforça a necessidade da gestão social como gestão da política pública, amparada pela participação de diversos atores da sociedade civil no processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas, propiciando, assim, um contato mais direto e cotidiano entre os cidadãos e as instituições públicas.

Todas essas observações foram descritas no intuito de situar o modelo nas discussões que permeiam os estudos sobre administração pública, visto que se trata de um instrumento indicado para a análise de políticas que tenham como dimensão central o processo político-administrativo e referenciem elementos da “abordagem alternativa de desenvolvimento” e da gestão social.

Para compreender a dinâmica do modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual (FIGURA 1), ele foi dividido em 5 fases que serão detalhadas a seguir: a) esquema geral de interpretação; b) processo de orientação; c) categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes; d) fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas e e) implementação.

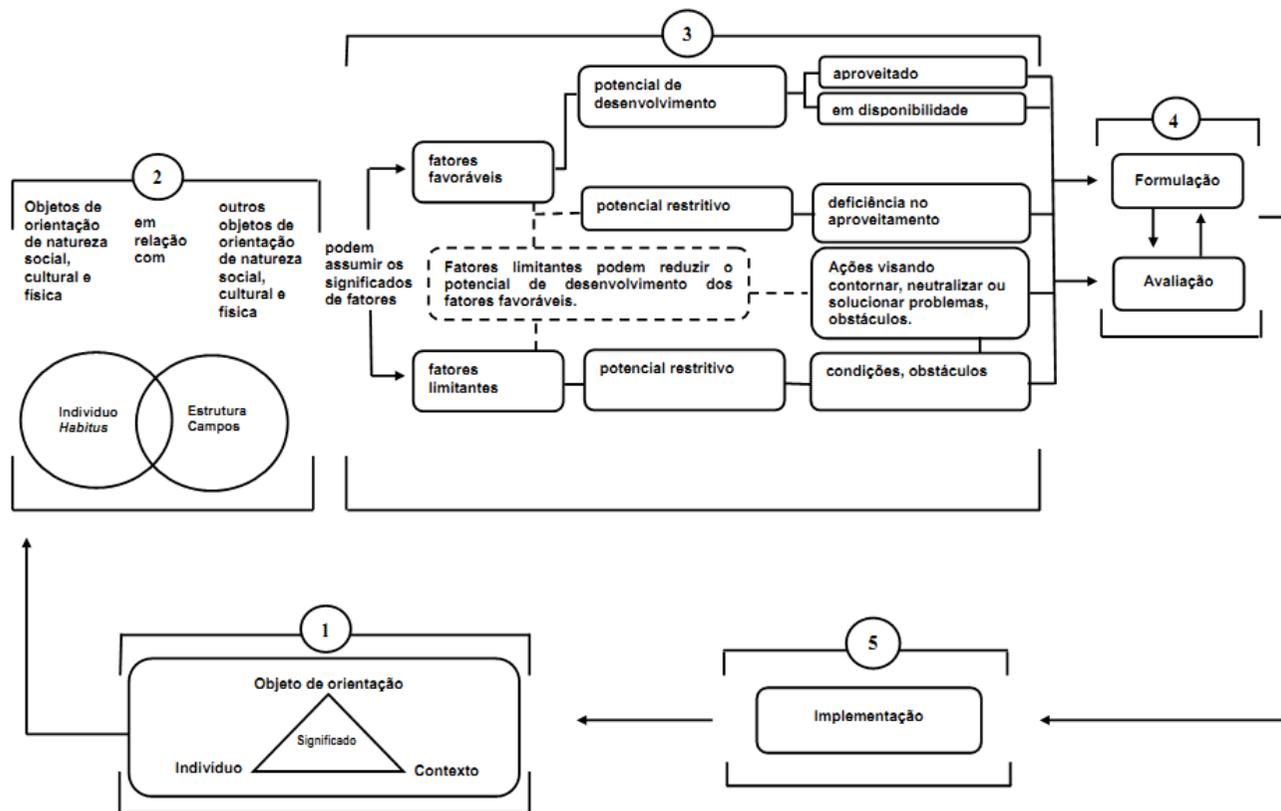


Figura 1 Modelo para a análise de políticas públicas sob a ótica processual

7.1.1 Fase 1: Esquema geral de interpretação

Conforme exposto por Dye (2009), um modelo deve ordenar e simplificar a realidade e, no caso do modelo, esta realidade é compreendida a partir do conhecimento dos atores locais que estão vinculados ao desenvolvimento de uma determinada região ou setor e que podem atuar como beneficiários, planejadores, implementadores e avaliadores, bem como gestores de políticas públicas.

Para debruçar sobre a experiência concreta das aspirações, razões e particularidades que provêm dos conhecimentos dos atores locais, o modelo fundamenta-se na abordagem interpretativa. Portanto, o modelo pauta-se na noção de que a realidade não existe em qualquer sentido concreto, mas é um produto da experiência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos, considerando que estes são capazes de interpretação e ações significativas.

Para incorporar a interpretação que os sujeitos sociais fazem de uma dada realidade, o modelo utiliza algumas vertentes da teoria da ação social. Essas vertentes propiciarão subsídios teóricos para compreender a noção de “significado” ou “sentido” que os atores sociais atribuem às suas ações e apreender como diversas relações podem ser estabelecidas no processo de orientação que o ator social faz dos aspectos micro ou macro que permeiam o desenvolvimento de uma dada realidade, os quais poderão ser referenciados como fatores favoráveis e/ou limitantes para a análise de políticas públicas sob a ótica processual.

Como a primeira fase do modelo representa o esquema geral de interpretação, vale destacar que a primeira contribuição da teoria da ação social refere-se às recomendações feitas por Weber, ou seja, não se está interessado em compreender o funcionamento dos fatores puramente interiores dos atores sociais nem as estruturas sociais como tal, mas sim como esses fatores são

envolvidos na ação social. Recorre-se, então, à sociologia compreensiva de Max Weber, a qual propicia coordenadas metodológicas que lhe são próprias e que têm como objetos elementares para a apreensão da realidade: a ação social e as relações de sentido nela presentes.

Pautado pela sociologia compreensiva de Max Weber, o modelo procura trabalhar a noção de que a ação social é codeterminada pela sua relação significativa com o comportamento do ator em relação aos outros e interpretativamente explicável em termos do seu significado intencional.

Diante disso, duas questões se tornam fundamentais para a caracterização do esquema geral de interpretação do modelo: a ação social e o sentido que lhe é dado.

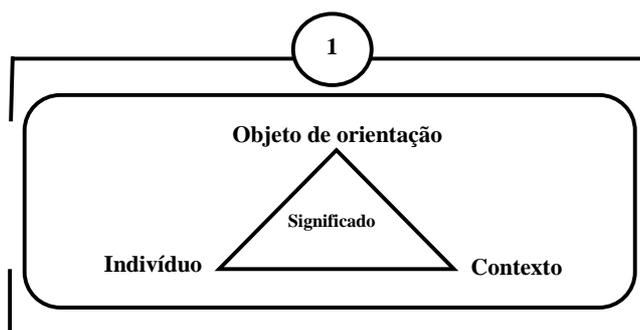


Figura 2 Esquema geral de interpretação

Com relação à noção de ação social, Weber chega a definir alguns tipos ideais para interpretar a realidade, entretanto, o modelo utiliza as categorias abstratas elaboradas por Parsons em seu esquema conceitual geral da ação social. Não se incorpora, neste modelo, a concepção de “realidade sistêmica” de Parsons, mas, tão somente, os elementos constitutivos da ação, por acreditar que estes representam uma forma mais didática de compreensão. Quanto ao sentido, este é operacionalizado por meio da noção de significado utilizada por Taylor.

Como o modelo procura fornecer informações pertinentes para a análise de política pública sob a ótica processual, vale destacar, então, como as noções de ação social e de significado se relacionam entre si, levando o analista interpretar o desenvolvimento de uma dada realidade.

Dessa forma, o esquema geral de interpretação inicia com a noção de significado desenvolvida pelo fenomenologista Taylor (1979), que possui a seguinte articulação: significado existe para um indivíduo e é de alguma coisa (objeto de orientação) que se encontra em um contexto .

Esta articulação revela que, em primeiro lugar, o significado de qualquer coisa (objeto de orientação) não existe no vácuo, mas para um indivíduo específico ou grupo de indivíduos em um dado contexto (situação). Em segundo lugar, admite-se que, tratando-se de outros indivíduos e de outros contextos, o mesmo objeto poderá ter diferentes significados. Isso não quer dizer que o objeto de orientação e o seu significado sejam fisicamente separáveis, mas que o objeto tem duas descrições, em uma das quais ele é caracterizado em termos do que representa para o indivíduo³⁰. Portanto, as relações entre as duas descrições não são simétricas, fazendo com que a descrição, em termos de significado, seja orientada para a busca de seus diferentes substratos (essências). Em terceiro lugar, os objetos somente possuem significados em um contexto (situação), ou seja, em relação aos significados de outros objetos também presentes no

³⁰ Alencar (2007) proporciona um exemplo simples a esse respeito “(...) temos uma noção bem precisa de para que serve a carteira que usamos na sala de aula. Em qualquer lugar que a encontrarmos, saberemos que ela é uma carteira e qual é o seu significado. No entanto, se subirmos nela para trocar uma lâmpada, naquele momento, a carteira assume o significado, digamos, de uma escada. Se a colocarmos encostando uma porta, o seu significado seria de tranca. Nos dois exemplos, o móvel não deixou de ter o significado que lhe é intrínseco, mas assumiu outros significados”.

contexto. Isso quer dizer que um dado objeto não pode ser visto de forma singular, isolado, não relacionado com outros objetos significantes³¹.

Partindo-se das colocações de Taylor (1979), assume-se, nesse modelo, que o significado corresponde às qualidades que o ator social (individual ou coletivo) percebe nos objetos que compõem a situação em que atua e que podem assumir as características de objetivos, meios ou condições de sua ação. Conseqüentemente, a utilização desse conceito na análise interpretativa implica na definição do que se entende por “ação”, “ator social”, “fins” (metas ou objetivos), “meios”, “condições” e “situação”, também denominada ambiente ou contexto.

A conduta humana pode ser interpretada como uma ação que possui as seguintes características: a) é orientada para a obtenção de fins, metas ou objetivos; b) tem lugar em uma situação (ambiente ou contexto); c) é normativamente regulada e d) implica em gasto de energia (esforço) e motivação.

O ator social é o agente que desenvolve a ação e pode ser um indivíduo ou uma coletividade (ator coletivo). Fins (metas ou objetivos) são estados futuros que o ator ou atores querem atingir e, por isso, desenvolvem a ação. Meios são componentes da situação sobre os quais o ator julga ter controle e que ele pode utilizar (ou desejar utilizar) para alcançar o seu objetivo. Condições (obstáculos) são elementos da situação que impedem, limitam ou condicionam a consecução do objetivo da ação.

Para compreender o significado que os atores sociais atribuem aos elementos vinculados à sua realidade social, será utilizada a noção de situação

³¹ Retornando ao exemplo da nota anterior, “para que a carteira assuma o significado de escada, muitos elementos contextuais estão presentes. Há uma pessoa sobre uma carteira, o gesto que tal pessoa manifesta segurando uma lâmpada, a existência de um bocal, etc. Todos esses elementos compõem o contexto no qual a carteira assume o significado de escada que, em última instância, seria um meio que viabiliza a troca de lâmpada” (Alencar, 2007).

(ambiente ou contexto) juntamente com categorização de objetos de orientação que fazem parte do “marco de referência” do esquema conceitual geral da teoria da ação elaborado por Parsons. A situação, portanto, é a parte do mundo em que o ator atua e é formada de objetos de orientação que podem ser de natureza social, física ou cultural. Os objetos de natureza social são os outros atores (individuais ou coletivos), cujas ações e atitudes são significativas para o ator tomado como ponto de referência para a análise. Objetos culturais são os componentes do ambiente que são criações dos seres humanos e podem ser classificados em componentes materiais e não materiais da cultura. Componentes materiais são objetos físicos da cultura, instrumentos, equipamentos, construções, etc. Os conhecimentos requeridos para que esses objetos possam ser usados são classificados como componentes não materiais da cultura. Os componentes não materiais constituem a parte do ambiente que não tem uma estrutura física (conhecimentos, valores, ideologias, normas, etc.) No entanto, fornecem ao ator padrões de referência para: a) escolher os objetivos (fins ou metas); b) eliminar ou contornar os efeitos das condições (obstáculos) sobre a ação e c) selecionar os meios adequados para atingir os fins propostos. Objetos físicos são os elementos de natureza (por exemplo, solo, clima, topografia, recursos hídricos, distância, etc.) e os componentes materiais da cultura.

Para que se possa utilizar este esquema geral de interpretação, o analista deve estar atento à elaboração do instrumento de coleta de dados. A articulação desses elementos (fins, meios, condições e diferentes objetos de orientação) deve estar presente na criação de um roteiro de observação, de entrevista não estruturada, de grupo focal ou de história de vida.

Nesse sentido, destaca-se que, para uma melhor compreensão de como esses elementos se articulam na interpretação dos atores sociais (beneficiários, planejadores, implementadores e avaliadores de políticas públicas), os fins

devem ser concebidos no modelo como um dos grandes objetivos que permeiam uma política pública para uma dada realidade que é próprio o desenvolvimento, enquanto os possíveis meios devem ser chamados de fatores favoráveis e as possíveis condições devem ser denominadas de fatores limitantes. A situação, ou o contexto, representa a realidade em estudo, podendo esta ser caracterizada como uma região, um município, um setor, entre outros. Quanto à classificação dada por Parsons sobre os objetos de orientação, esta pode ser trabalhada de modo a referenciar os diferentes fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais que contribuem com desenvolvimento.

Em linhas gerais, os instrumentos de coleta de dados devem ser capazes de identificar a percepção que os atores sociais possuem em relação aos objetos de orientação, sejam esses fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade. Outros artifícios também podem ser incorporados para que o analista compreenda o processo de orientação dos atores entrevistados, ou seja, o modo como esses fatores se relacionam entre si, as suas potencialidades, limitações, possíveis soluções, melhorias, entre outras questões.

7.1.2 Fase 2: Processo de orientação

Para identificar o que é relevante ou não para análise de políticas públicas sob a ótica processual, o modelo inclui uma segunda fase, denominada de processo de orientação (Figura 3).

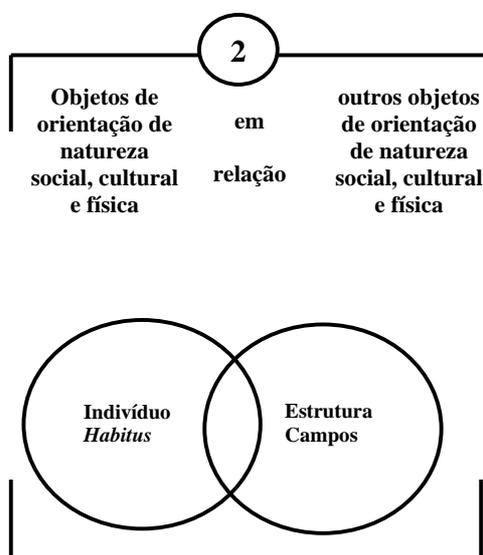


Figura 3 Processo de orientação

Conforme salientado, o uso da abordagem interpretativa para a obtenção de informações que são relevantes na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas pauta-se na perspectiva (ponto de vista) do ator da ação, desencadeando, assim, um processo de orientação.

O processo de orientação pressupõe a interdependência entre os objetos sociais, físicos e culturais que compõem uma determinada situação, os quais poderão ser classificados pelo analista como meios ou condições em consonância com os sentidos que os atores sociais lhes atribuem como meios ou condições para o desenvolvimento de uma dada realidade, isto é, ambiente ou contexto onde os atores atuam. Para tanto, fundamenta-se no conhecimento que o ator social possui da situação em que a ação se desenvolve, incluindo: a) o lugar de um objeto de orientação (um potencial meio ou condição) entre os demais objetos de orientação (outros possíveis meios ou condições) e b) a determinação das propriedades atuais e potenciais dos objetos de orientação,

tendo em vista o desenvolvimento, por exemplo, local, regional, sustentável ou territorial.

O significado que um ator social atribuirá aos diferentes objetos de orientação de uma dada situação dependerá de como ele interpreta a realidade em que vive. Características como “classe”, “ocupação”, “valores”, “ideologias”, “interesses” e “experiências” poderão refletir no seu modo de interpretação, o que poderá resultar em múltiplos significados para um mesmo objeto de orientação. Portanto, a possibilidade de os atores sociais, envolvidos em uma mesma situação, apresentarem diferentes interpretações depende de suas histórias de vida, experiências, cultura, interesses e habilitações que os diferenciam ou aproximam de outros atores.

Como os objetos de orientação não se apresentam neutros para o ator social, mas ricos em significados, incorporaram-se neste modelo os construtos da teoria da estruturação de Giddens (estrutura e indivíduo) e da prática social de Bourdieu (campos e *habitus*).

Esses construtos são utilizados no intuito de propiciar um maior detalhamento do significado que os atores sociais atribuem aos objetos de orientação e situá-los em categorias que representam um *continuum* entre os fatores micro (indivíduo e *habitus*) e macro (estrutura e campos) da realidade social.

O uso desses construtos no modelo permite que o analista faça uma reflexão sobre a natureza dos objetos de orientação que estão sendo interpretados pelos atores sociais. A natureza dos objetos de orientação é permeada pelas seguintes categorias: a) indivíduo e *habitus* e b) estrutura e campos.

Com relação à primeira categoria, o ator social pode interpretar alguns objetos de orientação que são específicos de um indivíduo ou grupo de

indivíduos³² da realidade empírica em que o modelo está sendo aplicado, relacionando-os com a dimensão subjetiva da ação. Essa dimensão subjetiva da ação é reforçada pela noção de *habitus* de Bourdieu, que é constituída por esquemas de percepção, de apreciação e de ação adquiridos ao longo do tempo e que permitem os atores sociais perceber, agir e evoluir com naturalidade no universo social. Os objetos de orientação que podem ser situados nesta categoria do indivíduo e *habitus* seriam, por exemplo, traços culturais, comportamentos e motivações dos atores.

Com relação à segunda categoria, estrutura pode ser compreendida como algo externo ao indivíduo e formada por espaços relativamente autônomos. Cada um desses espaços constitui um campo (econômico, político, cultural, científico, etc.), ou seja, um sistema estruturado de forças objetivas que é capaz de impor uma lógica à ação de seus agentes. Fatores de produção, capital, meio ambiente, normas e leis podem ser caracterizados como alguns exemplos de objetos de orientação que compõe esta categoria.

Ao utilizar essas categorias, o modelo não procura centralizar a análise na estrutura ou na agência. Pelo contrário, como na proposta de Giddens e Bourdieu, o modelo também reconhece que há relações de interdependência entre “estrutura e indivíduo” e “campos e *habitus*”. Por exemplo, um ator social pode interpretar um objeto de orientação como um fator limitante ao desenvolvimento de uma dada realidade e pertencente à categoria estrutura. No entanto, o ator, ao explicar os seus contornos, poderá evidenciar argumentos da categoria indivíduo que aumentam as limitações ou potencialidades, o que faz com que este objeto se situe, portanto, na área de interseção das duas categorias, como ilustrado na Figura 3. Logo, isso revela que análise de políticas públicas proposta pelo modelo visa superar dicotomias como “sujeito e objeto” e “micro e macro”, que podem estar expressas na interpretação que os atores sociais

³² Beneficiários, formuladores, implementadores e avaliadores de políticas públicas.

fazem dos fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade, por exemplo.

Do mesmo modo, a incorporação dos construtos de Giddens e Bourdieu diferencia e complementa o modelo. Essa diferenciação e essa complementação ocorrem quando comparado a outros modelos de análise de políticas públicas que estão centrados apenas na compreensão de objetos de orientação que se situam na categoria da estrutura e campos. O modelo proposto não só reconhece os objetos de orientação que estão situados na categoria estrutura e campos, como também procura abranger aqueles que fazem parte da categoria do indivíduo e *habitus*, ressaltando, principalmente, as suas inter-relações.

Como se pode observar, o processo de orientação do modelo revela a dinamicidade que há na interpretação que os atores sociais fazem dos diferentes objetos de orientação vinculados ao desenvolvimento de uma dada realidade, os quais podem estar situados em duas grandes categorias ou identificados de forma dialética e articulada.

Por conseguinte, o analista deve estar atento ao processo de orientação dos atores sociais, para que, então, possa identificar os fatores que são relevantes para análise de políticas públicas sob a ótica processual.

7.1.3 Fase 3: Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes

O analista, por meio do processo de orientação realizado pelo ator social sobre uma dada realidade, obterá diferentes categorias de objetos de orientação que serão denominadas fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento, os quais poderão ser utilizados como informações relevantes para análise de políticas públicas sob a ótica processual. Para abstrair essa categorização dos relatos que os atores sociais fazem sobre os diferentes objetos de orientação, o modelo utiliza como orientação metodológica a *grounded theory* combinada

com a análise de significado. Ambas as metodologias estão alinhadas com a abordagem interpretativa, ou seja, buscam compreender a realidade a partir dos significados atribuídos pelos indivíduos às suas experiências.

Conforme já ressaltado na quarta seção, não serão utilizadas todas as etapas previstas pelo método *grounded theory* no modelo, visto que este não tem como objetivo a delimitação de uma teoria substantiva. A inclusão da *grounded theory* como orientação metodológica do modelo deve-se à sua estrutura como método de coleta, organização e análise de dados, principalmente no que tange à sistemática na etapa de codificação. Acredita-se que as etapas de codificação propostas por Strauss e Corbin (1990) contribuem, em muito, com rigor na análise dos dados provenientes da pesquisa empírica, a qual será também associada à análise de significado, para uma melhor compreensão da realidade social dos atores sociais que foram entrevistados.

Para a utilização da *grounded theory*, os dados devem ser coletados de forma minuciosamente cuidadosa. Por exemplo, se for utilizada a entrevista não estruturada ou grupo focal, os dados coletados devem ser gravados e transcritos de modo a contextualizar fielmente os relatos dos entrevistados, mesmo que se tratem de questões e respostas simples como as ilustradas pela Figura 4. De posse dos dados coletados, utiliza-se a sistemática de codificação proposta por Strauss e Corbin (1990) que, de um modo geral, resulta na construção de categoriais as quais, no modelo, serão denominados de fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade.

Questionário de Produtor

Nome entrevistado: G
Nome do entrevistador: P
Data:18/07/2003

P: Qual é a idade do senhor?

G: 41

P:O senhor estudou até que série?

G: 4ª série

P: 4ª série

P: E o senhor tem outra atividade sem ser produtor rural?

G: Não.

P: Não. Só produtor rural. A renda do senhor provém tudo da produção rural.

G: É ó ha de terra que eu trabalho com ele, eu e a família, dali a gente tira o sustento.

P: É só mão-de-obra da família ou tem mão-de-obra contratada, também?

G: É só família.

P: Só família.Quem são os membros da família?

G: É eu, minha esposa e dois filhos: o G que tem quatorze anos, ta começando a me ajudar agora. A M que ta com nove anos e J com sete anos.

P: Todos trabalham lá...?

G: Não. Só G que começou me ajudar.

P: O que tem quatorze anos?

G: É. E a minha esposa que é C, ela só trabalha no lar. Ela tá, me ajuda quando tô mais apertado no serviço.

P: E todos estudam, seus filhos?

G: Todos estudam. Meu filho hoje tá fazendo curso de computação aqui.Faz uma vez por semana, e lá vai bem.

P:E assim o senhor e os membros de sua família, desenvolvem assim ...com os vizinhos troca de dia de serviços?

G: Desenvolve.

Figura 4 Relato de transcrição

Inicialmente, é necessário interagir com os dados por meio de leituras exaustivas das transcrições, as quais fundamentarão o processo de codificação.

Para tornar familiar o conteúdo dos dados, a leitura deve ser feita de forma reflexiva e realizada em ordem diferente e dias alternados.

Vale destacar que, embora um roteiro de entrevista ou grupo focal seja organizado de modo a indagar o entrevistado sobre os diferentes objetos de orientação, nem sempre os relatos dos pesquisados possuem uma interpretação linear de todos os fatores favoráveis e limitantes. Por exemplo, o entrevistador pode perguntar quais são os fatores favoráveis ao desenvolvimento, mas, neste momento, o entrevistado também pode acrescentar um fator limitante. Como isso é inerente a prática da pesquisa qualitativa, ou seja, as respostas do entrevistado nem sempre ficam limitadas as questões colocadas pelo entrevistador, os dados devem ser organizados em quadros (Figura 5), colocando os relatos correlacionados próximos um do outro, de modo a facilitar a próxima etapa de codificação.

7. Do seu ponto de vista, quais são os principais problemas ou obstáculos ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas?	8. Para cada um dos fatores citados indagar: Por que você considera este fator como problema ou obstáculo?
<p><i>Anotar as palavras chaves:</i></p> <p>Especificamente daqui, primeiro começa com esse negócio de ninguém confiar em ninguém, eu acho isso uma coisa complicada, depois crédito, não tem crédito, mas isso não é um problema exclusivo nosso, porque no Brasil inteiro está complicado o crédito. Ao mesmo tempo que a infra-estrutura tem facilidade, falta infra-estrutura ainda. Precisa organizar melhor e falta vontade de organizar e tudo mais.</p>	<p>Desconfiança: tudo que se tentou fazer, sempre alguém tirou proveito de alguma coisa, não existia participação, a pessoa que não participa e espera que o presidente resolva para ela. Isso dá uma margem muito grande de se colocar alguém errado lá dentro, e esta pessoa se dá bem, aproveita pra fazer o quer fazer e acaba saindo e deixando todo mundo na mão, isso aconteceu em várias cidades nas associações. Montava a associação, eles não participavam essa falta de participação acabou dando margem pro pessoal.</p> <p>Tem essa desconfiança toda vez que se tenta fazer alguma coisa, aconteceu isso, não só na zona rural como na zona urbana também, em todo lugar.</p> <p>Ninguém confia em ninguém, talvez por causa da topografia e tudo que já aconteceu aqui antes. Eu fiquei 20 anos morando longe daqui então eu não sei te falar, essas causas todas.</p> <p>Falta de crédito: é problema do governo federal, não tem dinheiro no mercado, tem o PRONAF mas atende muito pouco produtor, então, o Banco do Brasil vai emprestar exige milhões de coisas, de garantias, aí faz um absurdo. Querer vender produto pra esse produtor, que é obrigado a tomar conta, que é obrigado a ter cartão de não sei que jeito, então isso tudo acaba complicando muito. O banco pelo menos, eu acho que o Banco do Brasil não poderia querer vender produto para o produtor, acho uma coisa complicada, mas isso tudo eu acho que o governo federal que está começando vai tentar mudar isso.</p> <p>Falta de estrutura: é consequência do empobrecimento mesmo das prefeituras, dos municípios, não tem como manter uma infra-estrutura pelo menos de estrada que é o básico, não tem como e está ficando cada dia mais difícil.</p>

Figura 5 Organização das transcrições utilizando quadros

Ao colocar as transcrições próximas uma das outras, a organização dos dados em quadros permite trazer trechos de outras respostas que complementam a resposta em discussão, considerando sempre o sentido dado pelos entrevistados, bem como o contexto de sua fala. Artifícios como colocar um destaque este trecho e indicar o número da página de onde ele foi retirado do contexto geral da transcrição foram utilizados, conforme ilustrado na Figura 6. Estes artifícios são importantes, pois permitem consultas.

<p>7. Do seu ponto de vista, quais são os principais problemas ou obstáculos ao desenvolvimento da agropecuária no Sul de Minas? <i>Anotar as palavras chaves:</i></p> <p>Eu acho que enfrenta é mesmo os armazéns, armazenagens.</p> <p>Eu já acho que aqui tem muita vantagem, tem coisa boa demais. Então eu acho que as partes de problemas, é uma coisa se a gente for levantar e ficar mexendo com outra coisa. Acho que se a gente ver as coisas boas, porque nós temos um potencial muito grande, muito bom, as partes negativas é coisa que vem de trás, o pessoal foi ensinado a fazer aquilo. Coisas boas que nós tínhamos no passado, de 60, 70 pra trás, nossos avós, bisavós sabiam demais. Dali pra cá perdeu essa parte, pegou noutra parte, parte de química, de necessidade, de indústria. Eu acho que é uma parte, que se a gente buscasse, tivesse como buscar o que a gente já perdeu lá trás, mudariam muito esse município nosso. Mas é uma coisa que ainda dá tempo, aqui tem muita gente que ainda sabe muito, conhece muito, que ainda não perdeu totalmente. Basta a gente buscar, prestar atenção no que ta fazendo né. Ter amor naquilo que ta fazendo, que é uma coisa que é o básico de tudo. Se a gente faz a coisa com amor, com carinho, prestando atenção no que ta acontecendo, porque muitas vezes a pessoa faz aquele serviço e nem presta atenção naquilo que aconteceu, né. Buscar o equilíbrio, viver bem, eu acho que a pessoa tem que viver bem.</p> <p>Preço</p> <p>Mão-de-obra</p>	<p>8. Para cada um dos fatores citados indagar: Por que você considera este fator como problema ou obstáculo?</p> <p>Armazenamento: ninguém tem um armazém próprio, tudo terceirizado e quando esse produto chega nos armazéns ele não atinge aquela qualidade que ele tem. Realmente não atinge. Porque a gente fez aí curso de degustação a classificação brasileira é clara: tipo 1, tipo 2, tipo assim. Quando chega na armazenagem ,chega lá dá um café que praticamente não é aproveitado. Todo aquele esforço que o produtor faz é perdido. Eu acho que é um dos casos mais grave. Eu acho assim: as organizações, as associações, essa cooperativa nossa, tinha que ter estrutura nossa, que a gente pudesse oferecer o nosso produto e ter certeza que é o nosso produto. Então a insegurança aí , insegurança é isso. Porque nos armazéns a gente percebe que as vezes a gente coloca um produto não recebe o mesmo, se for retirar de volta, é perigoso não ter o mesmo produto de volta. Isso a gente ta descobrindo quando a gente oferece produto lá fora. Ele fala onde ta esse café, ta em tal lugar, então fica difícil. Porque, como que o cé vai me dar uma garantia que é o mesmo produto. Isso pra agricultura de Nova Resende, pra agricultura orgânica, se tiver um armazém próprio, a gente tem certeza a gente pode assinar em baixo.</p> <p>Preço: preço é um problema. Porque a gente não sabe, mudou, porque no convencional a gente tinha, a gente chegava lá pra vender , te pago tanto, no orgânico é diferente. Eles mandam a gente pedir e aí a gente pode dá uma errada feia. Se a gente pedir 100 dólares, o mercado pode estar mais e 150 pode não estar. Aí não há uma negociação direta, mas eu acredito que vai ser a essa faixa, sempre eu estou vendo preço de orgânico 110,120,130 dólares. Depende da qualidade e do mercado que táo buscando. (p. 6)</p>
---	--

Figura 6 Artifícios para a organização das transcrições em quadros

Após a organização dos dados em quadros, inicia-se o processo de codificação das diferentes dimensões presentes nos relatos. Essas dimensões foram agrupadas com base no cerne central dos relatos, identificando as suas similaridades ou diferenças conceituais que formam, assim, as categorias denominadas no modelo de fatores favoráveis e ou limitantes a uma dada realidade (Figura 7).

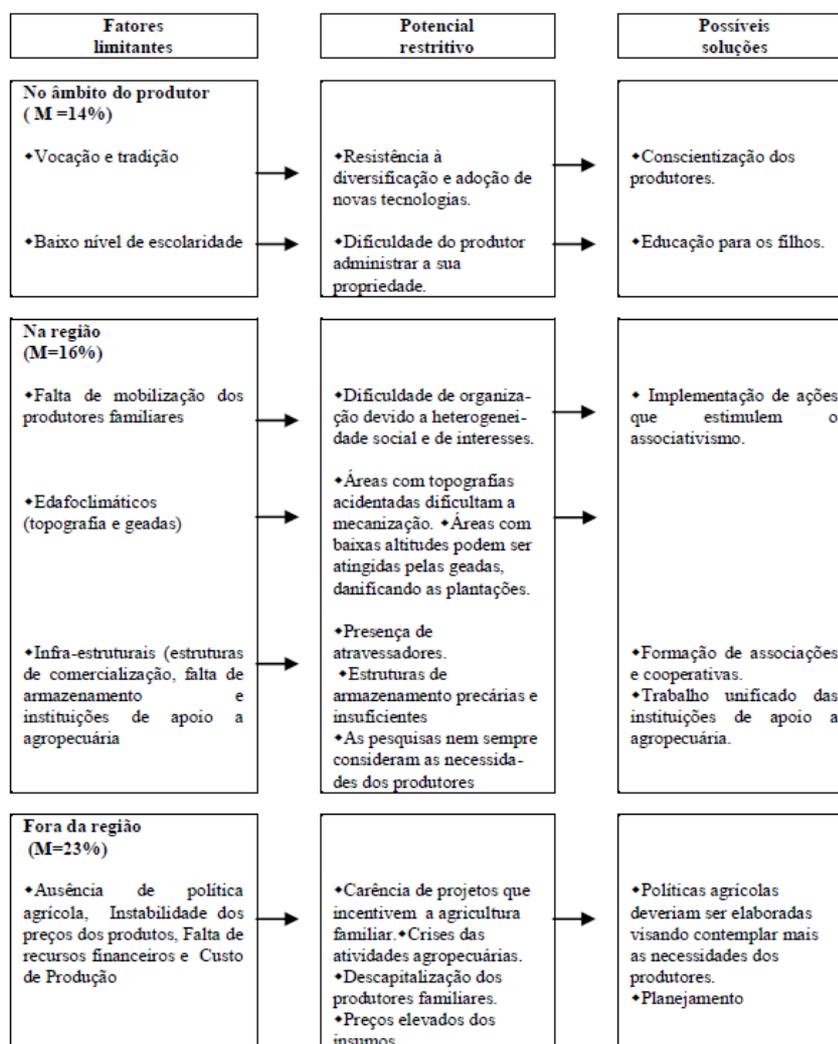


Figura 7 Delimitação das categorias

Como se pode observar, a delimitação das categorias delineia o significado que os atores sociais dão aos diferentes objetos de orientação que podem ser interpretados como fatores favoráveis e ou limitantes ao desenvolvimento, por exemplo, regional, local, sustentável ou territorial. No

entanto, tal interpretação não possui um significado estanque, podendo ocorrer inter-relações nas suas explicações, formando, assim uma rede de significação.

Ao trabalhar com as categorias de fatores favoráveis e/ou limitantes, a rede de significação permite que a fase 3 do modelo (Figura 8) ofereça uma interpretação mais constitutiva da realidade estudada .

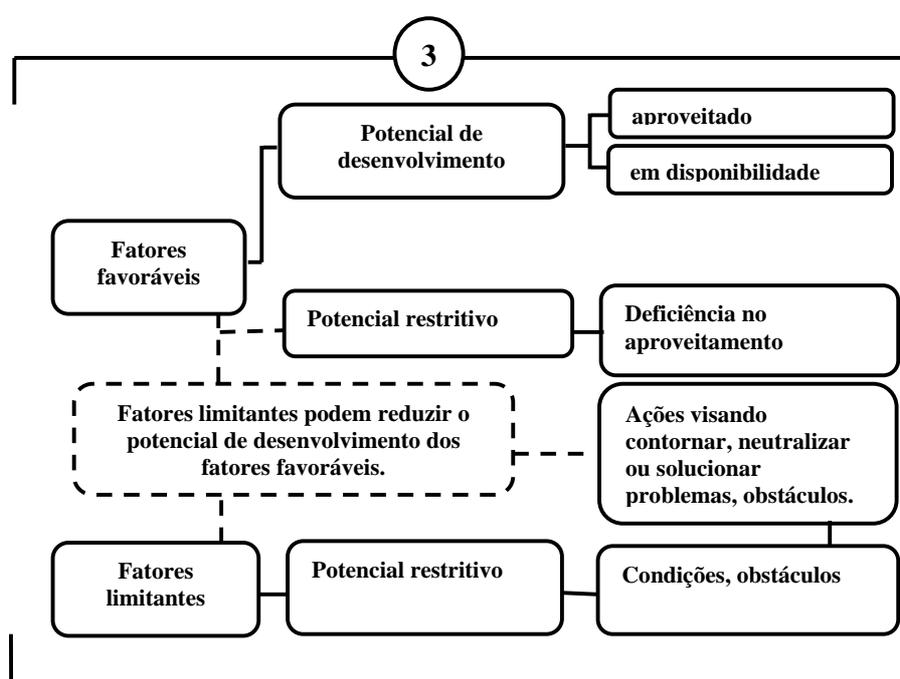


Figura 8 Categorização dos fatores em favoráveis e/ou limitantes

Com relação à primeira dimensão da fase 3, ilustrada na Figura 8, observa-se que o ator pode, em um primeiro momento, identificar qualidades em um dado objeto e atribuir-lhe significado de meio (fator favorável). No entanto, a conexão que o ator estabelece entre este objeto e outros objetos de orientação pode também levá-lo a redefinir o significado inicialmente estabelecido, passando a perceber tal fator como um potencial de desenvolvimento não-

aproveitado. Pode, inclusive, considerá-lo como uma condição (fator limitante) em outro momento, uma vez que o seu significado de fator favorável está condicionado pela presença de outros objetos situacionais.

A segunda dimensão analisa os objetos de orientação que foram interpretados como obstáculos (fatores limitantes). Os fatores identificados como limitantes apresentam um potencial restritivo, necessitando, assim, de ações que visem contorná-los, neutralizá-los ou solucioná-los. Além disso, os fatores limitantes podem reduzir o potencial de aproveitamento dos fatores favoráveis, conforme ilustra a área pontilhada da Figura 8.

Esta rede de significação utilizada na fase 3 do modelo também mostra o caráter não linear do processo de orientação, uma vez que os atores pesquisados podem estabelecer múltiplas conexões entre objetos situacionais de diferentes naturezas. Ao revelar tais conexões, coloca-se em evidência que o aproveitamento de fatores favoráveis e a neutralização ou redução dos impactos dos fatores limitantes ou restritivos subentendem a noção de interdisciplinaridade, uma vez que tais fatores representam dimensões que envolvem diferentes áreas do conhecimento.

Categorizados os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade, o próximo passo consiste na fase 4 que procura identificar como esses fatores poderão ser utilizados como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas.

7.1.4 Fase 4: Fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas

Identificados os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada região, o próximo passo do modelo procura identificar como o analista poderá utilizar esses fatores como proposições para a formulação e a avaliação de políticas públicas.

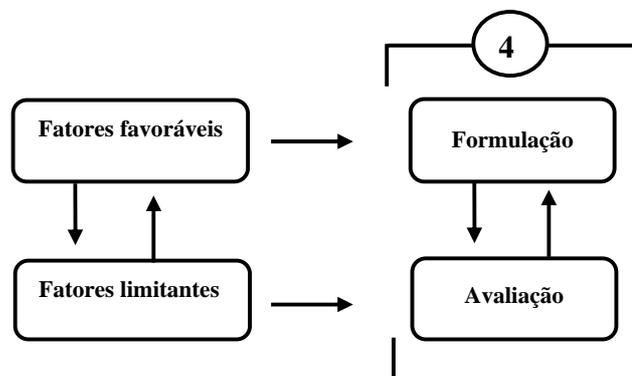


Figura 9 Fatores favoráveis e/ou limitantes como proposições para formulação e avaliação das políticas públicas

Como proposições para a formulação e a avaliação de políticas públicas, os conteúdos com o significado dos fatores podem ser utilizados de duas formas:

- a) por um único fator que pode ser representado por objetos de orientação que elucidam informações que permeiam a categoria “estrutura e campos” ou “indivíduo e *habitus*”;
- b) pela combinação de fatores inter-relacionados, que pode ser representada, por exemplo, pela correlação de dois ou mais fatores de uma mesma categoria ou de categorias diferentes.

Com relação aos fatores que poderão ser utilizados como proposições para a formulação de políticas públicas, o analista deve estar atento àqueles que relatam as oportunidades, os problemas e suas possíveis soluções, as necessidades e as potencialidades de uma dada realidade. Esses fatores poderão resultar na formação de uma agenda, que elaborará as estratégias de prioridades de ação.

Quanto aos fatores que poderão ser utilizados como proposições para a avaliação de políticas públicas, o analista deve focar nos conteúdos que tratam sobre a efetividade das políticas, o alcance ou não dos objetivos esperados, as possíveis correções para as falhas, o aprimoramento dos programas, entre outras. Além disso, informações sobre a implementação das políticas públicas, tais como gerenciamento de pessoas, recursos e processos, a estrutura institucional, a comunicação e as disputas políticas, são de grande valia para a etapa de avaliação.

As proposições podem não estar restritas à etapa de formulação ou de avaliação, podendo ocorrer simultaneamente em ambas, o que reforça a ideia de que o ciclo deve ser visto como um processo iterativo. Caso algum fator explique mais de uma etapa do ciclo das políticas públicas, o analista deve estar atento, pois esta explicação pode conter conteúdos que revelam a fragmentação, a falta de coordenação e inconsistência das políticas públicas. Isto reforça algumas especificidades do modelo, visto que o significado que os atores atribuem aos fatores não é pontual, podendo estabelecer uma relação de dependência entre eles, no intuito de demonstrar a necessidade de que uma política pública, para uma dada realidade, tenha coerência e consistência em seu conteúdo e um alinhamento entre as fases de formulação, implementação e avaliação.

7.1.5 Implementação das políticas públicas

Ao analisar os fatores identificados como favoráveis e/ou limitantes como proposições para a formulação e a avaliação, destaca-se que novas políticas públicas poderão ser elaboradas, bem como outras já vigentes deverão ser reorientadas, conforme os critérios da avaliação.

Como um processo, o modelo não poderia deixar de esquematizar a próxima fase que implica na implementação de tais políticas (Figura 10). Vale destacar que a execução de tais políticas depende da forma como as instituições do Estado pretendem gerenciar os seus recursos humanos, financeiros e processos, bem como das disputas que circundam o campo político.

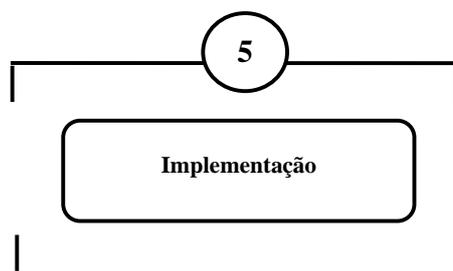


Figura 10 Implementação de políticas públicas

Além disso, a implementação não é algo exclusivo apenas do Estado e sua gestão pública; os cidadãos também devem participar deste processo por meio da institucionalização de mecanismos que permeiam a gestão social e que garantam a participação social. Dentre os espaços que aliam a participação com a gestão de políticas públicas, destacam-se experiências como os orçamentos participativos, os conselhos deliberativos e as organizações da sociedade civil de interesse público e não-governamentais.

A forma como tais políticas serão implementadas poderá alterar a realidade na qual o modelo foi aplicado, o que, conseqüentemente, influenciará no esquema de interpretação dos atores sociais, os quais poderão atribuir novos significados aos fatores que foram utilizados pelo analista como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas.

Nesse sentido, espera-se que, uma vez utilizado, o modelo possa ser reaplicado, de modo que o analista acompanhe a evolução dos significados que

os atores sociais atribuem aos diferentes objetos de orientação, verificando se os conteúdos destes foram mantidos ou ressignificados. Além disso, quando aplicado mais de uma vez em uma dada realidade, o modelo poderá propiciar uma experiência longitudinal que em muito contribuirá para a análise de políticas públicas em diferentes períodos de tempo.

Traçadas as cinco fases do modelo, acredita-se que elas orientam o pesquisador ou gestor público na realização de uma pesquisa, principalmente no que diz respeito às questões de natureza ontológica, epistemológica, metodológica, de gestão pública e social e do foco empírico, conforme estão sumarizados no Quadro 4.

Quadro 4 Síntese das orientações que permeiam modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual

Orientação ontológica	Abordagem interpretativa, com ênfase na sociologia compreensiva
Orientação epistemológica	Recortes teóricos que permeiam a Teoria da Ação segundo as concepções de autores como Weber, Parsons, Giddens e Bourdieu.
Orientação metodológica	Análise do significado, conjugada com <i>grounded theory</i>
Orientação para gestão pública e gestão social	Modelo para identificar fatores que emergem da percepção de diferentes atores sociais de uma determinada realidade social e que podem ser utilizados como informações relevantes na análise de políticas públicas sob a ótica de um processo ou ciclo. Esse modelo pauta-se pela análise de políticas públicas conjugada com a concepção de “abordagem alternativa do desenvolvimento”, que está associada a dimensões como o local, o territorial e sustentável.
Foco empírico	A pesquisa pode ser conduzida para uma determinada região, município ou setor, incluindo a percepção de diferentes atores vinculados à análise de políticas públicas, tais como beneficiários, planejadores, implementadores e avaliadores.

O esquema geral de interpretação (fase 1) foi elaborado fundamentalmente em orientações ontológica, epistemológica e metodológica,

contemplando observações sobre a abordagem interpretativa, a análise de significado, a sociologia compreensiva e os elementos da ação segundo Parsons.

Quanto à construção da fase 2, denominada de processo de orientação, consubstanciou-se por orientações epistemológicas e metodológicas, ou seja, a orientação proposta pela análise de significado foi enriquecida com os construtos teóricos de “estrutura e indivíduo” e “campos e *habitus*” de Giddens e Bourdieu.

A classificação dos objetos de orientação em fatores favoráveis e/ou limitantes, fase 3, pautou-se pela orientação metodológica, uma vez que a *grounded theory* e a análise de significado foram utilizadas como métodos para a estruturação do processo de orientação.

O contexto do modelo juntamente com as suas fases 4 e 5 referenciam elementos de orientação para gestão pública e gestão social. Quanto ao foco empírico, a próxima seção apresenta os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG e suas implicações para análise de políticas públicas.

7.2 Aplicação do modelo na pesquisa empírica sobre agropecuária familiar na RSMG

Antes de apresentar os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG e suas implicações para as fases de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, considerou-se relevante destacar, ainda que brevemente, o contexto do período em que os dados foram coletados.

A primeira etapa da pesquisa ocorreu em 2003, período ainda sob o impacto da agenda neoliberal³³ do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 2002 – e pela restrição da participação efetiva do Estado nos processos de desenvolvimento rural. Portanto, a primeira fase foi realizada sete anos após a criação do Pronaf, em 1996, pelo decreto 1946. O Pronaf foi a primeira política pública diferenciada para a agricultura familiar. Portanto, mesmo em um contexto neoliberal, esse programa representou um avanço, estabelecendo um indicativo de mudança nas relações entre governo e agricultura familiar que, até então, era um setor relegado pelo Estado em prol da agricultura patronal, conforme apresentado na seção 5.

Já a segunda etapa ocorreu em 2007, após a reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que, desde o seu primeiro mandato, adotou uma estratégia de continuidade do Pronaf, ampliando as linhas de financiamento, instituindo também a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Esta lei representa uma conquista na legalização do direito da agricultura familiar ter acesso a ações específicas como, por exemplo, crédito, assistência técnica e extensão rural. Outra iniciativa foi o PAA, instituído em 2003, como continuação do redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento para agricultura familiar. Como uma ação estrutural do Programa Fome Zero, o PAA também procurou incidir sobre um dos principais entraves para o desenvolvimento da agricultura familiar, ou seja, a comercialização dos seus produtos.

Essa breve contextualização se faz necessária para entender como os atores entrevistados nas duas etapas da pesquisa interpretavam neste período os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agricultura familiar.

³³ Dentre os principais focos da agenda neoliberal destacam-se a abertura da economia, o fim do crédito subsidiado, a privatização de empresas e a desregulamentação de mercados internos, entre outras.

Fundamentado no processo de orientação dos atores entrevistados sobre a realidade da agricultura familiar na RSMG podem se identificar os fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento regional e as suas implicações para a análise de políticas públicas sob a ótica processual. Vale destacar que estes fatores são oriundos de diferentes objetos situacionais que permeiam desde aspectos específicos das atividades produtivas, como também características sócio-culturais, políticas e instituições vinculadas à agricultura familiar na RSMG

Do mesmo modo, torna-se importante lembrar que, devido ao uso da abordagem interpretativa, os atores entrevistados podem, em um primeiro momento, identificar qualidades em um dado objeto e atribuir-lhe o significado de fator favorável. No entanto, a conexão que o ator estabelece entre este objeto e outros objetos de orientação pode levá-lo a redefinir o significado inicialmente estabelecido, passando a perceber tal objeto como um fator limitante ou interpretar que o seu significado de fator favorável está condicionado pela presença de outros objetos situacionais.

Diante dessas considerações, os fatores foram classificados de três formas: a) favoráveis; b) limitantes e c) ora favoráveis e ora limitantes.

7.2.1 Fatores favoráveis

Com relação aos fatores que foram denominados pelos entrevistados como favoráveis, destacam-se os fatores edafoclimáticos, a localização, a diversificação agrícola e rural, a agroindústria e a agricultura orgânica.

7.2.1.1 Fatores edafoclimáticos

Alguns objetos situacionais de natureza física, como, por exemplo, o clima, a altitude, o solo, a topografia e os recursos hídricos foram interpretados pelos entrevistados como fatores favoráveis ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG.

De acordo com os entrevistados, o clima representa um fator edafoclimático favorável ao desenvolvimento da agropecuária familiar na RSMG, pois apresenta estações bem definidas, com bons índices pluviométricos, facilitando o cultivo de vários produtos, principalmente café, horticultura e frutas.

(...) o clima, aqui, chove na época certa. Dá sol na época certa. Tem o frio na época certa. E começa o calor na época certinha da florada, no caso do café. Vinga certinho (C., produtor familiar).

Acho que a produção de verduras e legumes seria uma alternativa interessante (...) porque você também tem produtos (...) para diferentes épocas do ano. (...) O clima é favorável (...) (S., professor universitário).

Hoje a gente tem um leque de opções muito grande e um clima muito favorável. E várias culturas são adaptadas aqui para a nossa região (...) A gente tem algumas espécies frutíferas que vão bem na região, as próprias culturas anuais (R₁., pesquisador).

Quanto à altitude, os atores entrevistados ressaltaram que a RSMG possui altitudes elevadas, facilitando, principalmente, o cultivo de café.

(...) aqui nós temos o local mais baixo, dá 750 m e o mais alto está a 1.300-1.400 metros. Então, a cafeicultura, ela só é viável acima de 500 metros de

altitude. Então, é um fator preponderante (E., profissional de ciências agrárias).

O solo também foi considerado um fator favorável devido ao seu bom índice de fertilidade, o que resulta em ganhos de produtividade.

(...) são solos de boa fertilidade, de boa e alta fertilidade, nosso solo assemelha muito ao solo da Ucrânia, melhor solo do mundo, né? E a espessura granulométrica dele é excelente também, fertilidade e profundidade dele. Então, tudo é favorável. A profundidade, a textura, a fertilidade do solo é boa, então, para qualquer tipo de cultura a adaptação é muito boa para isso (R., autoridade municipal).

(...) a base do nosso solo é muito boa, então, isso dá um diferencial em relação às outras regiões (N., profissional de ciências agrárias)

No entanto, este fator depara-se com deficiências em seu aproveitamento, pois, na perspectiva de alguns atores, falta conscientização dos produtores sobre as técnicas de conservação do solo.

Tem gente que faz a agricultura extrativista. Só retira. Não coloca nada no solo, não faz controle de erosão, não faz a proteção de nascentes (E., profissional de ciências agrárias).

O que consideraram falta de conscientização apresenta-se, em alguns depoimentos, como resultado do baixo nível de escolaridade dos produtores e também pela carência de divulgação de informações sobre o manejo do solo, as quais poderiam ser mais disseminadas pelos órgãos governamentais ligados à agropecuária.

Os entrevistados também ressaltam as diversas formas de impactos ambientais, como, por exemplo, a erosão, que pode causar danos ao solo. Para

contornar essa limitação, uma das soluções apontadas seria o cumprimento das leis ambientais já existentes no país e que os órgãos fiscalizadores deveriam ser mais enérgicos na fiscalização, multando os infratores. Outra alternativa citada foi o incentivo à prática da agricultura orgânica pelos produtores familiares, visto que ela representa uma forma de desenvolvimento sustentável com menor impacto sobre o solo.

Com relação à topografia, os entrevistados a avaliaram como fator favorável de acordo com o relevo da área em que o entrevistado atuava ou possuía sua propriedade, uma vez que a RSMG apresenta tanto topografias planas como também acidentadas, conforme se justifica no depoimento de um dos entrevistados:

A topografia também é o fator favorável que nós podemos dizer, aí, é a parte de topografia, onde existem áreas favoráveis para o cultivo, principalmente do milho, do café, e de outras culturas. Apesar de ser uma área com topografia bastante elevada, há áreas boas para o plantio (JA., autoridade municipal).

Para os entrevistados que identificaram a topografia como fator favorável, as localidades que apresentam topografia plana proporcionam alguns benefícios, uma vez que isso facilita o uso de práticas de cultivo mecanizado. No entanto, esses benefícios nem sempre são explorados, pois, no contexto geral, os produtores familiares não dispõem de recursos financeiros para adquirirem máquinas e equipamentos, o que restringe o uso eficiente desse fator. Como meio para contornar tal limitação, sugerem políticas de crédito que financiem a compra de máquinas e equipamentos a juros baixos, resultando, assim, em um melhor aproveitamento da topografia. A presença de recursos hídricos na RSMG, como represas, rios e nascentes, também foi mencionada como um fator favorável pelos entrevistados, pois eles facilitam a irrigação de algumas culturas.

Tem água em abundância com sistema de irrigação (M., professor universitário).

No entanto, nem todos os produtores familiares utilizam a irrigação, uma vez que os equipamentos necessários exigem investimentos elevados. Portanto, esta prática é restringida pela escassez de recursos financeiros dos agricultores. Além disso, consideram que os recursos hídricos estão expostos às diversas formas de degradação ambiental, principalmente no que concerne à poluição das bacias hidrográficas, causada pela eliminação de resíduos industriais, esgoto doméstico e agrotóxico. Também observaram que os seus impactos podem até contaminar as atividades desenvolvidas pelos agricultores.

Eu acho que precisava ter um trabalho mais sério em cima disso aí, por exemplo: conservação de solo, as nascentes, por exemplo, proteção das nascentes porque a gente tem problema de água. Quer dizer, isso aí é um problema geral, mas que vem agravando a cada ano. Então, eu acho que ainda falta muita coisa ainda, uma educação mais até forçada em cima disso, o pessoal trazer mais pro pessoal da necessidade disso aí, da conservação de solo principalmente (J., produtor familiar).

Como fatores estruturais que potencializam a vocação agropecuária da RSMG e a diferencia de outros territórios, os edafoclimáticos não podem ser desprezados no processo de formulação de políticas públicas, pois propiciam o plantio de diferentes culturas, como, por exemplo, a atividade cafeeira, a pecuária, a olericultura e a fruticultura. Além disso, os entrevistados ponderam que a presença de recursos hídricos permite o uso de técnicas como a irrigação, enquanto a topografia pode colaborar com a mecanização.

Nesse sentido, destaca-se que a formulação de políticas públicas deve reconhecer a existência dessas potencialidades físicas na região, conjugando com estratégias de crédito para compra de máquinas e equipamentos de irrigação

e mecanização. Além disso, esses fatores devem estar alinhados com as políticas que incentivam a diversificação nas propriedades familiares.

Do mesmo modo, observa-se que, dentre os potenciais restritivos que circundam esses fatores, um se refere ao comportamento dos produtores familiares, no que diz respeito à degradação de recursos como o solo e água. Não basta que apenas as políticas públicas reconheçam as relações entre esses fatores físicos *versus* as técnicas produtivas e as viabilidades econômicas. Torna-se necessário incluir, ainda, o papel dos pesquisadores, extensionistas e produtores familiares como agentes de transformação desses recursos edafoclimáticos. Para manutenção e conservação desses fatores como diferencial da RSMG, as políticas devem, então, procurar conscientizar e educar esses atores sociais sobre a importância do uso sustentável desses recursos, incentivando, por exemplo, práticas como a agricultura orgânica.

Com relação ao significado que os atores entrevistados atribuíram aos fatores edafoclimáticos, observam-se, em um primeiro momento, as suas potencialidades que permeiam tanto o campo físico como o econômico. No entanto, estas podem também ser restringidas por outros fatores que vão além da natureza estrutural, incorporando o comportamento dos atores sociais. O modelo reconhece este tipo de interpretação que os atores fazem, o que é decorrente de uma relação já explicada no processo de orientação, ou seja, que um fator pode ser representado pela categoria estrutura/campos, no entanto, pode sofrer influência de elementos provenientes da categoria indivíduo/*habitus* que, neste caso, foi relatada como potencial restritivo.

7.2.1.2 Localização

Outra particularidade da RSMG identificada como fator favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar foi a localização. Segundo os

entrevistados, a RSMG possui localização estratégica, por estar próxima aos grandes centros consumidores, como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, facilitando, assim, o acesso e o escoamento da produção. Além disso, encontram-se nesses centros pontos de comercialização interna, como as centrais de abastecimento (CEASAs) e de comercialização externa, como as *tradings* e os portos marítimos.

Você tem essa proximidade com três capitais, de porte grande, com vias de escoamento de produção definidas. Então, isso faz com que você tenha uma capacidade interessante de escoamento de produto (S., profissional de ciências agrárias).

(...) não são as estradas ruins, existe muita estrada que cortam o Sul de Minas e liga ela às maiores cidades (...) daqui a São Paulo é muito perto, é muito fácil. Daqui pro porto de Santos é muito fácil. Então, a maneira de escoar é muito boa (G., produtor familiar).

Nós temos meios de transporte, de acesso rodovias (...) De qualquer região do Sul de Minas é fácil você escoar a produção pra esses centros consumidores. (...) Grande parte da população brasileira tá localizada nessa região nossa aqui, se você pegar eixo Minas, São Paulo e Rio. Então, eu acho que ... a grande, assim, vantagem nossa é a localização geográfica próximo a mercado consumidor (R., professor universitário).

(...) Está próximo, justamente, dos grandes centros para escoar a produção. Então, você tem Ceasa, São Paulo, Rio, Belo Horizonte, Pouso Alegre mesmo tem um Ceasa que abastece e recebe produtos da região inteira. Então, isso aqui é um ponto central para escoamento da produção. Você tem aqui a Fernão Dias, que liga São Paulo a Minas (P., profissional de ciências agrárias).

Entretanto, essa localização também favorece a ação de intermediários ou “atravessadores”, que compram a produção por um determinado valor e revendem por um valor superior nos grandes centros.

A localização é explorada adequadamente, dependendo por quem. Se for pelos atravessadores sim, (...) No caso do morango, eles vendem para uma pessoa que vende para um terceiro, um quarto e vai chegar na gôndola do mercado para o consumidor comprar. Então, pela organização de agricultores e pela maioria dos municípios e poderes públicos, esse fator é muito mal aproveitado, mas pela cadeia de comercialização sim (P., profissional de ciências agrárias).

Em alguns casos, o produtor familiar submete a sua produção aos intermediários, pois lhe faltam meios para o transporte do produto até os pontos de venda, reduzindo, assim, a sua lucratividade. A localização estratégica também é percebida como um incentivo para a instalação de agroindústrias, o que resultaria na entrega do produto agrícola já beneficiado no mercado consumidor, resultando em agregação de valor. No entanto, a região não dispõe de muitas agroindústrias, restringindo o impacto positivo da localização.

Para a categoria de profissionais de ciências agrárias, a localização também facilita a compra de insumos, uma vez que a RSMG possui muitas indústrias produtoras de insumos, contando também com uma ampla variedade de estabelecimentos comerciais revendedores de insumos e produtos tecnológicos.

Tem o mercado para a venda do produto e para a compra de insumos também. Está próximo às indústrias dos insumos. A situação geográfica nesse ponto é importante, você tem vantagens comparativas em relação a outras regiões distantes de indústria e do mercado consumidor (E., profissional de ciências agrárias).

Como os fatores edafoclimáticos, a localização da RSMG também representa uma particularidade do território que não pode ser dissociada do processo de formulação de políticas públicas, devido às suas potencialidades de infraestrutura e apoio à produção, comercialização e distribuição dos produtos.

Ao incorporar o potencial de desenvolvimento do fator localização, a análise de políticas públicas para agricultura familiar passa a ter uma extensão mais abrangente. Neste caso, não se limita a apenas compreender o lócus das propriedades familiares, mas, sobretudo, os seus contornos, no qual este fator carece de ações que mantenha e dinamize a sua estrutura compreendida por um conjunto de estradas, portos e armazéns, entre outros.

Diferentemente de outros fatores, o significado atribuído pelos atores entrevistados à localização se situa, exclusivamente, na categoria estrutura/campos do processo de orientação dos atores entrevistados, aliando elementos do campo geográfico ao campo econômico. Embora o modelo possa ser utilizado para reconhecer as inter-relações entre as categorias estrutura/campos e indivíduo/*habitus*, neste caso, o fator é exclusivamente externo e não sofre influência dos atores sociais, pelo menos nos depoimentos coletados.

Portanto, o uso modelo não pressupõe um único padrão de análise, no qual as dicotomias como “sujeito e objeto” e “micro e macro” devem ser superados. Pelo contrário, é preciso que o analista se atenha às singularidades e à natureza que os atores locais atribuem a um determinado objeto de orientação que, neste caso, é representado, fielmente, pelas dimensões macro e estrutural da situação.

7.2.1.3 Diversificação agrícola e rural

Na opinião da maioria dos entrevistados, em todas as categorias de atores sociais, a diversificação agrícola foi considerada um fator favorável, uma vez que a RSMG possui mão de obra, solo, recursos hídricos, clima e localização que favorecem a introdução de novas atividades agrícolas. Além disso, a diversificação foi considerada uma boa estratégia a ser adotada pelos produtores familiares e também interpretada como uma forma de minimização de riscos e aumento de renda. Dentre as opções consideradas mais apropriadas, destacaram-se a fruticultura e a olericultura, por demandarem pequenas áreas, proporcionarem retornos constantes e elevados por unidade de exploração.

A produção diversificada também foi percebida como uma estratégia de minimização de riscos agropecuários³⁴, sendo também vista como um incentivo à instalação de novas agroindústrias na região. Todavia, diversificação como alternativa tem sido explorada de forma parcial, uma vez que a maioria dos agricultores está descapitalizada, o que impede novos investimentos. Vale ressaltar que, para que o agricultor familiar diversifique sua produção e aproveite nichos e demandas de mercado por produtos diferenciados, ele necessita de orientação e de novas tecnologias. Por conseguinte, alguns entrevistados avaliam que o aproveitamento do potencial favorável à diversificação requer a remoção de algumas barreiras que se antepõem ao contato entre produtores e organizações de ensino e pesquisa, maior disponibilidades de técnicos, bem como a redefinição de prioridades das pesquisas agropecuárias na RSMG.

A fruticultura foi a opção apontada com mais frequência, em todas as categorias de entrevistados. Em um dos municípios pesquisados, montou-se um

³⁴ Riscos agropecuários, neste caso, referem-se a problemas climáticos, pragas ou doenças que afetam as atividades, ocasionando oscilação dos preços no mercado.

consórcio entre uma empresa privada, governo municipal e produtores familiares, no intuito de viabilizar a comercialização de frutas da região, como, por exemplo, maracujá e goiaba. Entretanto, a implantação da fruticultura ainda encontra resistência por parte dos produtores familiares, devido à forte vocação regional para o cultivo de café e a exploração leiteira e à noção de insegurança que estes produtos apresentam, quando confrontados com novas atividades com as quais possuem pouca experiência. Essa colocação é exemplificada pelo depoimento de um produtor familiar:

Porque o produtor, ele tem conhecimento de que o café, ou pouco ou muito, algum resultado dá e ele não tem nenhum conhecimento. Se eu plantar fruta, quais os resultados que eu vou ter? Então, ele fica assim como que com medo de investir nessa nova variedade porque ele não sabe os resultados quais são e, às vezes, na maioria, a produção familiar depende disso pra sobrevivência. Se eu me arriscar numa coisa que não vai dar certo, o que que vai ser da minha família? (S., produtor familiar).

Além disso, os produtos tradicionais da RSMG (leite e café) possuem uma estrutura de comercialização instalada, o que não pode ser observado na fruticultura, cuja maioria dos produtos é perecível, dificultando ainda mais o processo de comercialização.

Porque, hoje, vender café é muito fácil. Agora, vender figo não é mole não. Tecnicamente se explora muito pouco. Deveria montar estruturas parecidas. Porque, hoje, café, você tem despachante, armazém, exportador, tem um porto seco aqui em Varginha, tem toda estrutura montada. É muito fácil vender café hoje. Eu chego lá no armazém vendo e acabou. Isso dá uma garantia, por mais que o preço esteja uma porcaria, pelo menos, é uma garantia de que ele tem onde vender (S., profissional de ciências agrárias).

Essa resistência também foi atribuída ao fato de a fruticultura ser intensiva em mão de obra, isto é, os produtores têm que acompanhar a atividade quase que diariamente, diferente do que ocorre no cultivo do café, no qual a mão de obra é exigida somente em alguns períodos.

O produtor daqui só sabe trabalhar com café, e fruta é diferente. E café, você vai lá uma vez por mês e, se não quiser ir, tudo bem. E fruta não. Fruta tem que ficar ali. E isso, talvez, causou um desânimo. Muitas pessoas que plantou, perdeu tudo que tinha plantado, não soube trabalhar com fruta (G., produtor familiar).

Outro aspecto que restringe as potencialidades da fruticultura é o fato de os produtores familiares serem descapitalizados, não dispondo de recursos financeiros para iniciarem novas atividades. Portanto, segundo alguns entrevistados, uma forma de viabilizar a fruticultura seria por meio de incentivos governamentais, disponibilizando crédito a juros baixos.

A fruticultura é uma atividade que está crescendo, agora. Ainda é uma atividade nova, apesar que tem já dez anos. Mas, é uma atividade que ela é basicamente conduzida por pequenos produtores sem recurso financeiro. No nosso caso aqui, 100% das lavouras são tudo custeada com recurso próprio. Eu creio que se houvesse uma linha de crédito dentro do próprio Pronaf, mais aberta à fruticultura para o pequeno produtor, eu creio que teria expandido mais no caso (J., profissional de ciências agrárias).

Além disso, para um dos profissionais de ciências agrárias, os produtores não investem na fruticultura, pois a RSMG não apresenta estímulos que facilitem a comercialização de frutas, como, por exemplo, uma agroindústria organizada por produtores familiares.

Se você tivesse uma agroindústria regional, com a produção organizada, em termos de associativismo, cooperativas de produtores, você teria, aí, um grande incentivo na produção de frutos. E como nós temos aqueles fatores favoráveis, casaria perfeitamente (E., profissional de ciências agrárias).

Do mesmo modo, alguns entrevistados relataram a importância da diversificação agrícola ser uma atividade planejada e gerenciada, em termos da aptidão e capacidade produtiva e também de inserção de mercado. Essas questões precisam ser averiguadas antes dos produtores familiares adotarem esta prática, no intuito de garantir continuidade desta estratégia.

Eu vejo muito favorável essa diversificação. Mas, eu acho que tem que haver uma análise de quais, qual a verdadeira aptidão da região a qual está inserida. Você não pode forçar que isso aconteça em função de modismo, né? Então, se realmente é... é importante você eleger qual é o potencial e produzir em cima desse potencial (P., professor universitário).

A grande dificuldade que a gente percebe é a questão de volume de produção e comercialização. Então, quando você pensa em diversificar, você vai pedir o produtor que diversifique. E aí, ele vai diversificar, será que ele vai ter volume pra comercializar? Como que ele vai se inserir no mercado? Será que ele vai ser competitivo? Então, a grande dificuldade é essa, é a sustentabilidade da atividade pro produtor. A gente não pode recomendar uma coisa que ela não vá buscar sua subsistência, né? Mas, que a diversificação é o caminho, não tenha dúvida! Porque, pra você mexer com diversificação, você tem que organizar os produtores capacitados para a produção, mas, ao mesmo tempo, capacitá-los na parte gerencial desse novo negócio (R., pesquisador).

Foram poucas as atividades não agrícolas apontadas pelos produtores familiares como alternativas de diversificação rural, merecendo destaque o

turismo rural. Quatro entrevistados, um pesquisador, um profissional de ciências agrárias, um professor e uma autoridade municipal, observaram que a RSMG possui recursos naturais, como cachoeiras, montanhas e lagos, bem como construções antigas que viabilizam a prática de turismo rural associada com outras modalidades de turismo. Em muitos casos, o turismo poderia ser praticado na própria unidade de produção. Em outras situações, o produtor poderia comercializar produtos de sua propriedade, como, por exemplo, artesanatos, quitandas caseiras, frutas, verduras, etc.

Como uma atividade de diversificação rural, o turismo geraria postos de trabalho e novas oportunidades para a complementação de renda. No entanto, segundo os entrevistados que apontaram esta opção, o turismo é inviabilizado pela falta de mobilização de agricultores, autoridades e demais pessoas da região. Também assinalaram que faltam incentivos financeiros e planejamento para a implantação do turismo rural, ressaltando-se apenas algumas ações pontuais e isoladas do Sebrae.

Eles [os produtores] não têm ideia do potencial turístico que têm essas regiões em termos de cachoeiras, esses esportes que hoje existem e que podem ser explorados. Tudo isso está nesse bojo do turismo, né? Isso tá sendo muito pouco explorado (R., pesquisador).

Quanto às implicações que a diversificação agrícola e rural apresenta para análise de políticas públicas sob a ótica processual, vale ressaltar a fase de formulação, na qual ela pode ser compreendida como uma oportunidade.

Como alternativa de melhoria para a agricultura familiar, a diversificação como foco de uma política pública poderá se aliar a outros fatores favoráveis e contornar alguns fatores limitantes. Por exemplo, a diversificação pode dinamizar o potencial dos fatores edafoclimáticos da RSMG, aproveitar a

localização, otimizar o espaço das pequenas propriedades de modo agregar valor aos produtos, empregar mão de obra feminina e combater a resistência dos produtores a novas culturas provenientes da “vocação” da região para caf e e leite.

Observa-se que, como objeto de uma política abrangente, a diversifica o incorpora algumas forças locais e estruturais. Entretanto, para uma implementa o satisfatória, ela tem que contornar alguns empecilhos, dentre os quais um remete   categoria *indivíduo/habitus*, ou seja, a resistência dos produtores familiares na RSMG   ado o de novas culturas, optando pela manuten o da pecuária leiteira e da cafeicultura, op o que os próprios entrevistados intitulam de “tradicionalismo” e que, também na suas opiniões, não são garantias de bons retornos.

Nesse sentido, o apego a antigas atividades (“tradicionalismo”) deve ser compreendido como práticas desenvolvidas por muitos anos, até mesmo por gera es, formando um conhecimento sedimentado ao longo experiência dos produtores familiares. O “tradicionalismo”, assim entendido como um fator presente na RSMG, também pode expandir o seu sentido para além da categoria *indivíduo/habitus*, denotando outros significados para a categoria *estrutura/campos*. Como exemplo, pode-se citar a decisão do produtor de continuar envolvido com a produ o de leite ou de caf e por existir uma infraestrutura regional que disponibiliza equipamentos para beneficiar e armazenar, por existirem canais de comercializa o, bem como por já disporem de benfeitorias nas suas propriedades.

A diversifica o como foco de uma política pública requer um cuidado com esta questão, pois não   tão fácil controlar os impactos que o “tradicionalismo”, como potencial restritivo, poderá exercer na operacionaliza o de uma política. Nesta situa o, o ideal seria aliar estratégias que conscientizem e mudem os comportamentos dos produtores familiares com

relação aos benefícios da diversificação, bem como criar alternativas que lhes deem segurança para investir e comercializar a produção.

Como um fator favorável que emergiu dos relatos dos atores entrevistados, a diversificação suscita vários elementos que o modelo propõe investigar: a) o significado de tal fator não é isolado, pois está contextualizando com outros fatores favoráveis e/ou limitantes; b) a necessidade de se preocupar com elementos da categoria indivíduo/*habitus* e c) a relação dialética entre as categorias estrutura/campos e indivíduo/*habitus*.

7.2.1.4 Agroindústria

Dentre as alternativas favoráveis de desenvolvimento para as atividades provenientes da agricultura familiar na RSMG, os entrevistados destacaram a necessidade de implantação de agroindústrias, visto que a região é marcada por uma infraestrutura precária de armazenamento e, conseqüentemente, os produtores são obrigados a vender seus produtos aos intermediários, que pagam preços inferiores aos do mercado regional ou nacional.

As agroindústrias foram avaliadas de acordo com a sua natureza organizacional, sendo caracterizadas como “grandes agroindústrias” e “agroindústrias organizadas pelos próprios produtores familiares”

Com relação às potencialidades das grandes agroindústrias, alguns entrevistados destacaram que elas compram os produtos diretamente dos produtores, reduzindo, assim, o poder de barganha dos intermediários e contribuindo também na difusão de conhecimentos sobre as culturas, pois muitas oferecem insumos e ensinam técnicas que garantem o fornecimento de matérias-primas com qualidade. Esses tipos de empreendimentos também geram empregos e arrecadação para os municípios. Todavia, outros entrevistados observaram que a instalação de grandes agroindústrias não resolve os problemas

de comercialização, pois tais indústrias podem assumir comportamentos oligopsônicos. Além disso, os produtores não se beneficiam da agregação de valor que pode ocorrer após a industrialização dos produtos agropecuários. E, neste caso, propõem como alternativa a formação de agroindústrias aliadas às práticas associativistas.

A agroindústria, por exemplo, como uma multinacional, contribuiria em parte, uma parte muito pequena. Vou falar, assim, uma multinacional que aqui produz leite, ela iria beneficiar, ela iria ficar grande e iria gerar cinquenta empregos em Coqueiral, seria bom demais. Então, eu trouxe um benefício em parte, mas o produtor não seria beneficiado pela multinacional aqui, porque o preço para ele vender para a multinacional ou para a cooperativa seria o mesmo. Seria uma coisa só porque a multinacional está pegando o leite dele, agregando valor e exportando. Então, traria benefício em parte, mas muito pouco. Isso é cinquenta empregos para o município. Já uma agroindústria de produtores, de agricultura familiar, que é a mesma coisa, eu poderia pegar o leite transformar ele em iogurte e vender ele. Aí traria muito mais emprego. Em vez de cinquenta traria muito mais emprego, duzentos empregos, se eu montasse a agroindústria a nível familiar (L.G., profissional de ciências agrárias).

As agroindústrias maiores, eu não sei se uma multinacional é negócio, até que ponto é negócio uma multinacional, porque parece que elas levam mais do que trazem, ou levam tudo. Não sei, é a impressão que a gente tem porque eles têm feito muito pouco. Levam, levam barato e não deixa nada, como se diz, em troca (J., produtor familiar).

Já uma empresa como uma multinacional, eu acho que vai ficar na mesma. Elas vão ditar preço, ditar tudo, não vai ser tão interessante, ao passo que se eles [produtores] tiverem o controle disso aí, eles vão decidir pra quem eles querem vender. Ficaria mais

fácil, seria mais interessante (S., profissional de ciências agrárias).

Pro pequeno [produtor]? Na verdade, é o seguinte: quando você pensa nele e agroindústria, aí tem que ter organização tipo cooperativas, pequenas cooperativas, pequenas associações que possam processar e agregar valor (R1, pesquisador).

(...) eu acho interessante essa ideia de agroindústria, de agregar valor ao produto. Eu acho que o produtor tem que se organizar mais via associações, via cooperativas, principalmente associações, porque aí ele tem condições de ter um produto já bem adequado dentro dos padrões que são exigidos de qualidade para a comercialização etc. e até mesmo de uma força maior, um mecanismo melhor de comercialização junto ao mercado consumidor (R., professor universitário).

A agroindústria organizada por produtores em moldes associativistas foi interpretada como uma alternativa mais viável para a agricultura familiar. Consideram que os próprios agricultores administrariam os seus recursos, processando, beneficiando e agregando valor nos seus produtos. Isso resultaria na padronização do produto, maior volume para comercialização e qualidade.

Então, ele [produtor] vai levar o produto dele, não vai vender o maracujá, irá vender a polpa, então, irá receber um preço melhor. Ele recebendo um preço melhor, logicamente, o que vai acontecer? Ele vai querer plantar mais. Eu acho que só benefício, porque vai agregar valor, vai gerar emprego (J., profissional de ciências agrárias).

Agroindústria, se não for uma coisa mobilizada, organizada, fica difícil de atender em qualidade, em quantidade, em frequência (S., profissional de ciências agrárias).

Além disso, na percepção dos entrevistados, outros potenciais poderiam ser explorados, como a implantação de agroindústrias organizadas pelos próprios produtores, tais como: a) a redução da distância a ser percorrida, uma vez que alguns produtores são obrigados a vender seus produtos nos mercados locais ou para intermediários, pois o transporte até aos grandes centros consumidores acarreta custos que não são compensados com os preços que recebem; b) incentivo à diversificação, principalmente a fruticultura, aproveitando os fatores edafoclimáticos favoráveis da região (solo e clima) e sua localização geográfica; c) emprego da mão de obra não absorvida pela unidade de produção, em especial a feminina e dos filhos jovens dos produtores na indústria rural ou, mesmo, no artesanato, complementando a renda mensal da família.

A agroindústria melhoraria, porque estimularia, ficaria mais próximo, mais fácil pro produtor mandar direto. Hoje em dia, o produtor tem que vender pra terceiros e, quem sabe, se formasse uma agroindústria, o terceiro ficaria sem emprego, mais aí melhoraria porque o terceiro normalmente ganha mais do que o produtor (C., produtor familiar).

(...) se você tiver uma indústria, uma agroindústria, que possa comportar essa produção, com certeza, isso pode ser grande estímulo, grande incentivo para que o produtor saia da monocultura. (...) A agroindústria seria um estímulo para a diversificação, você ter onde colocar e ter uma segurança para isso (E., profissional de ciências agrárias).

(...) se a gente tivesse aqui na nossa região uma agroindústria (...) a gente ia gerar emprego na zona rural. Uma questão muito difícil hoje na zona rural é pra mão de obra feminina. Porque o que a gente faz na roça, hoje, é café, leite e é uma mão de obra muito pesada, precisa de mão de obra forte. Não é que a mulher é fraca, mas não aguenta, não dá nem pra levar uma mulher e deixar na lavoura de café, deixar ela o ano inteiro lá, coitada. Eu acho que talvez seria

uma grande coisa a gente criar uma agroindústria onde os produtores, os homens possam produzir e as mulheres, as esposas possam processar também. Outra questão também seria empregar os jovens da roça, as mocinhas, principalmente, é raro você ver uma mocinha trabalhar na roça, no café. E às vezes fica em casa sem fazer nada, sem aprender uma profissão (G., produtor familiar).

Porém, ressaltaram que esse tipo de agroindústria é pouco difundido regionalmente em decorrência de valores culturais que não predisõem os agricultores ao associativismo e pela influência negativa de experiências associativas mal sucedidas.

Outro potencial restritivo relacionado com a implantação de agroindústrias mencionado pelas diferentes categorias de entrevistados refere-se à questão ambiental. Consideram que processos de implantação mal planejados podem afetar os recursos naturais dos municípios, gerando poluição e demais danos ao ecossistema. Para que tais problemas possam ser evitados, propõem que os órgãos responsáveis exijam projetos adequados à legislação, evitando futuras agressões ambientais. Apontam também que todo e qualquer tipo de atividade industrial deve ser fiscalizada no decorrer de sua existência.

Diante dos depoimentos dos entrevistados, pode-se concluir que a industrialização também representa um foco para a formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, visto que, desde a abordagem tradicional de desenvolvimento, ela tem sido considerada sinônimo de crescimento, renda e emprego para os diversos setores econômicos. Além disso, este fator sempre carece de apoio governamental para a sua operacionalização.

Dentre os múltiplos significados assumidos pela industrialização, entretanto, houve uma preocupação dos entrevistados em congregar a dimensão local neste fator, propondo, assim, como alternativa mais viável, a “agroindústria organizada pelos próprios produtores”.

Como um dos meios de desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG, esse tipo de agroindústria incorporou algumas descrições sobre as suas potencialidades estruturais, como “apoio à diversificação”, “maior agregação de valor”, “emprego da mão de obra feminina”, mas, ao mesmo tempo, não desconsiderou o papel do produtor como um agente de organização. Conforme ressaltado, cabe aos produtores se mobilizarem em prol de formatos cooperativos e associativos de agroindústria, para, então, usufruírem dos benefícios sistemáticos da industrialização dos produtos agropecuários.

Ao estabelecer os múltiplos significados da agroindústria como fator favorável, o modelo revela as interfaces entre as categorias estrutura/campos e indivíduo/*habitus*, ou seja, ao propor a industrialização como foco de uma política pública para agricultura familiar, o analista tem que estar atento aos elementos de diferentes naturezas. Portanto, não basta apenas se concentrar nas suas dimensões econômicas, produtivas e mercadológicas; é necessário também contextualizar o produtor familiar como um indivíduo capaz de potencializar ou limitar o alcance dessa estratégia de desenvolvimento.

7.2.1.5 Agricultura orgânica

A agricultura orgânica foi considerada como um fator favorável ao desenvolvimento da RSMG, sendo interpretada como uma alternativa sustentável de cultivo de muitos produtos para os agricultores familiares. Além disso, a agricultura orgânica foi percebida como uma das formas de substituição da agricultura convencional ou tradicional que causa vários impactos ambientais negativos.

(...) o modelo tradicional da agricultura, em vez dele explorar favoravelmente os fatores climáticos, ele vem em sentido contrário, de degradação, por

consequência, mudando esses fatores climáticos. Então, o desmatamento, erosão do solo, poluição dos rios, águas, então, cada ano que passa, esse potencial que existe, ele vem sendo minimizado, ele vem sendo degradado. Deveria ser feito um monte de coisas, desde conscientização, informação e até mudança de alguns paradigmas, até o próprio modelo agrícola fomentado hoje e ao longo dos anos, que é um modelo não sustentável. É um modelo degradador do solo, do ambiente. Então, se não houver uma mudança nesse sentido, de conscientização, de informação e do modelo agrícola implantado, esse quadro só tende a se agravar (P., profissional de ciências agrárias).

A orgânica é sem química, tudo na natureza, tudo é o produtor quem faz. E na convencional não é o produtor quem faz. É as indústrias que faz todo o trabalho. Faz trabalho que não é dela, faz trabalho que é da natureza (G., produtor familiar).

Segundo os entrevistados, a agricultura orgânica é uma forma de preservação do meio ambiente, principalmente dos elementos do ambiente físico, como ar, água e solo, pois no cultivo não se utilizam herbicidas e nem agrotóxicos, priorizando o uso de adubos orgânicos e biomassa. Além disso, consideram que a agricultura orgânica resulta em qualidade de vida para os produtores, visto que eles deixam de ter contato com muitos componentes químicos, que representam ameaça para a saúde.

Imagina que a agricultura familiar é assim, mas é também associada à agricultura orgânica. Porque, assim, ela vai estar preservando mais sua terra, seu meio ambiente, sua água. E os produtores têm uma vida melhor também, à medida que não lida com venenos (...) (S., produtor familiar).

Agricultura familiar vem despontando, os consumidores vêm cada vez mais se interessando e procurando por isso, porque os produtos orgânicos

dão mais saúde, mais vitalidade às pessoas. E os produtores têm uma vida melhor também. À medida que não lida com venenos, preserva o meio ambiente, preserva as águas, as terras, o solo. E tem tudo para dar certo (M., produtor familiar).

Ressaltou-se também que a agricultura orgânica apresenta um potencial de desenvolvimento, pois os meios de comunicação têm intensificado a divulgação sobre os benefícios desses produtos, o que resulta em um aumento de consumo. Os produtos orgânicos são reconhecidos pelo mercado consumidor como produtos saudáveis e diferenciados, o que resulta em um acréscimo no preço e, conseqüentemente, em agregação de valor para os produtores.

Tem um produtor que falou uma coisa interessante: o que que é a agricultura orgânica para você? Pra mim, é extensão da minha mesa. É isso. Então quer dizer, o que ele come, ele está oferecendo para alguém que queira comprar. E não é o que a gente vê, por exemplo, o morango, produtor de morango, o morango que ele produz não é o morango que ele come. O que ele come está escondidinho no quintal dele. O que ele vende, não. Esse aí eu vendo, esse aí tem veneno. Então, eu acho que, se a gente conseguir identificar esses diferenciais, é plenamente viável a agricultura orgânica (S. profissional de ciências agrárias).

De acordo com alguns entrevistados, a agricultura orgânica encontra-se em fase de desenvolvimento e os seus canais de comercialização não estão bem estruturados na região, limitando algumas potencialidades dessa atividade. Como foi enfatizado nas entrevistas, em alguns casos, o produtor não sabe para onde direcionar a sua produção, o que dificulta o processo de consolidação dessa nova agricultura no Sul de Minas.

Segundo um dos entrevistados, outro fator que inibe o desenvolvimento da agricultura orgânica seria a falta de apoio das instituições, principalmente das

universidades, com cursos de graduação e pós-graduação em engenharia agrônômica. Também observou que, em algumas instituições de ensino, a formação do engenheiro agrônomo não tem contemplado disciplinas relacionadas às questões de sustentabilidade. Portanto, um grande contingente de profissionais de ciências agrárias, ao ingressar no mercado de trabalho, possui somente conhecimento sobre a agricultura convencional e muito pouco sobre os benefícios sociais e ecológicos proporcionados pela agricultura orgânica.

(...) a agronomia ainda não está muito aberta para este tipo de técnica que é a agricultura orgânica e existe muita resistência, pelo que eu tenho ouvido, o que é uma pena. Espero que isso mude enquanto é tempo porque os solos estão perdendo sua fertilidade e o meio ambiente está seriamente comprometido (S., produtor rural).

Alguns entrevistados também ressaltaram que a agricultura orgânica já foi uma atividade desenvolvida na região, mas que, no decorrer dos anos, foi substituída pela agricultura convencional. Essa substituição da agricultura orgânica pela agricultura convencional resultou da busca por maiores índices de produtividade, o que levou os produtores familiares a introduzirem fertilizantes e defensivos agrícolas em suas lavouras. E, em alguns casos, conforme relato de um profissional de ciências agrárias, há uso indevido de agrotóxicos, o que poderia ser evitado com incentivo à agricultura orgânica.

Então, produção orgânica é uma coisa que poderia estar incentivando. Mas, o produtor, ele entrou tão de cabeça, vamos dizer assim, capitalista e tal, que não consegue enxergar a produção sem um adubo químico, sem um agrotóxico. Compra-se agrotóxico em qualquer lugar e, às vezes, aplica-se de forma inadequada (E., profissional de ciências agrárias).

Os produtores que identificaram a agricultura orgânica como um fator que favorece o desenvolvimento da agropecuária sul-mineira delimitaram, historicamente, a introdução da chamada agricultura moderna, caracterizada pelo uso de insumos industrializados, bem como o papel central do serviço oficial de extensão (ACAR e, depois, Emater) como difusor dessas práticas. A delimitação histórica não foi resultado de perguntas específicas durante as entrevistas. Elas emergiram, espontaneamente, na argumentação que apresentaram em favor da agricultura orgânica. O que foi chamado de agricultura moderna nos anos 1960/1970 é denominado, pelos entrevistados, de “agricultura convencional”. Na visão desses atores sociais, quase todos envolvidos com movimentos sociais, a postura adotada pela Emater pode ser explicada pela necessidade que essa instituição tem de prestar assistência técnica para muitos produtores. Avaliam que, em uma situação dessa natureza, torna-se inviável a disseminação de técnicas orgânicas, pois as técnicas convencionais apresentam, no curto prazo, resultados mais rápidos, como, por exemplo, o aumento da produtividade.

(...) no passado, de 60, 70 pra trás, nossos avôs, bisavôs sabiam demais. Dali pra cá, nós perdeu essa parte, nós pegou noutra parte, a parte de química, de necessidade, de indústria. Eu acho que é uma parte que, se a gente buscasse, tivesse como buscar o que a gente já perdeu lá trás, nós mudariam muito esse município nosso (G., produtor familiar).

(...) comecei a minha vida na agricultura orgânica. Quem trouxe pra nós a tradicional, por incrível que pareça, foi a Emater. Mais ou menos quando eu tinha uns 18 anos, 20 anos, a Emater veio para Pouso Alegre, o nome era outro, era ACAR. Então, eles que levaram o adubo. A primeira coisa foi o calcário. O calcário é uma boa coisa porque não é tóxico e nada, é o que fez a terra melhorar. Mas, atrás disso, veio a parte do adubo químico, os defensivos, os inseticidas, né? É coisa que prejudica a saúde e as água. Principalmente, na lavoura de batata, que eles aguan

muito e a água que vai na lavoura volta pro rio. Aí vai contaminar as águas e prejudica a saúde de quem trabalha (J., produtor familiar).

A Emater tinha uma resistência nessa questão da orgânica (...) porque a Emater, como é uma empresa que tem que prestar assistência pra todo mundo, ela prefere a linha convencional, que é uma linha maior, uma linha mais fácil, é lógico, né? Não vai contradizer ninguém, não vai bater com empresa nenhuma. Então, é fácil trabalhar com convencional, né? Ele chega e dá a receita pro cara. Agora, a questão do orgânico não, você vai dar de frente com um monte de grandão por aí, que não quer que isso cresça (G., produtor familiar).

Porque eu penso que o agricultor, isso eu ouvi falar, as pessoas desaprenderam a plantar, isso com relação a gerações mais antigas. Porque, com essa questão do agroquímico, dos adubos químicos, começou a seguir muitas fórmulas. Então, você joga isso, aplica aquilo e começou a haver um pouco de distanciamento do homem com relação à própria natureza. O solo acabou virando só uma sustentação e, na verdade, o solo é o ponto principal, o solo que é a vida. Eu tenho a impressão que isso acabou afastando, de certa forma, o agricultor da própria natureza, de aprender, de observar mais o que acontece (S., produtor familiar).

A agricultura orgânica, para os entrevistados, trabalha com um horizonte de tempo maior, ou seja, possui uma visão de longo prazo que se concentra na produção de um produto ecologicamente correto, que resulta em um diferencial competitivo para os produtores. Portanto, consideram que o resgate das técnicas de produção natural, utilizadas pelas gerações passadas, torna-se uma opção viável para os agricultores familiares da RSMG. Observam que, para que haja esse resgate, torna-se necessário o apoio de instituições de pesquisa, ensino e assistência técnica, as quais deveriam incorporar princípios sustentáveis em suas

metodologias, estreitando, de forma harmônica, a relação entre produtor e natureza.

Um técnico, um estudante poderia estar trazendo algumas coisas, algumas dicas, tentar resgatar isso (...) Tem que ser uma agricultura sustentável e não uma agricultura que não garante o solo quanto tempo ele vai durar, ele vai ser produtivo. Então, isso é uma coisa preocupante (S., produtor familiar).

Diante dessas considerações, pode-se observar que a agricultura orgânica também se caracteriza como uma alternativa para a formulação de políticas pública, uma vez que agrega elementos que estão em consonância com as dimensões local e sustentável do desenvolvimento. Além disso, potencializa outros fatores estruturais, como os edafoclimáticos e questões mercadológicas, como agregação de valor no processo de comercialização dos produtos.

A viabilidade da agricultura orgânica como fator favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar, entretanto, depende de um alinhamento entre diferentes objetos de orientação das categorias estrutura/campos e indivíduo/*habitus*. Quanto à estrutura, observa-se que o campo institucional da pesquisa, ensino e extensão em ciências agrárias necessita, na visão dos atores entrevistados, de uma reciclagem na sua formação, para que, então, possa propagar a agricultura orgânica. Do mesmo modo, espera-se que a mídia possa reforçar os benefícios que a agricultura orgânica pode proporcionar tanto para os produtores quanto para o mercado consumidor. Com relação aos produtores familiares, os entrevistados esperam que estes possam fazer um resgate histórico da prática da agricultura orgânica ao longo de suas atividades e gerações, reforçando e modificando os seus *habitus* por meio de atitudes conscientes e valorativas da agricultura familiar como uma forma de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Portanto, conforme foi revelado nos significados que os atores entrevistados atribuíram à diversificação e à agroindústria, o modelo também permitiu o analista identificar a agricultura orgânica como um foco para uma política pública, mas desde que considere a interdependência entre as duas categorias, para que, então, se torne uma estratégia exequível ou, pelo menos, alvo debates e reflexões.

7.2.2 Fatores limitantes

Com relação aos fatores que foram identificados pelos entrevistados como limitantes ao desenvolvimento da agropecuária na RSMG, destacam-se a comercialização e o crédito.

7.2.2.1 Comercialização

De acordo com os entrevistados que identificaram a comercialização como um fator limitante, a região dispõe de canais de comercialização para os seus principais produtos (o leite e o café) e uma localização próxima aos grandes centros. Entretanto, enfrenta muitas dificuldades para potencializar tais fatores.

Dentre essas dificuldades, eles avaliam que a comercialização tem sido explorada de forma parcial. Por serem produtores familiares, com volumes pequenos de produção e comercializarem isoladamente seus produtos, atuam em uma situação que favorece o comprador a fixação de preços. Como também foi observado, uma solução, apresentada pelos profissionais de ciências agrárias e por alguns agricultores, seria a organização dos produtores familiares em associações e cooperativas, o que resultaria em um volume maior de produtos a serem comercializados, aumentando-lhes o poder de barganha.

Se ele não se organiza, ele produz pouquinho, ele individualmente produz pouco e vende para o atravessador. Então, ele acaba ficando refém desses compradores (R., pesquisador).

Para um dos entrevistados, os agricultores do Sul de Minas também poderiam explorar o que ele considera “rastreadabilidade de seus produtos”³⁵, como um diferencial no processo de comercialização, utilizando a beleza de atributos regionais (cachoeiras, montanhas, matas ciliares, rios, etc.) como um instrumento de marketing.

Essa origem refere-se à coisa muito forte no mercado internacional de produtos agrícolas. Você deve dar uma origem para o seu produto. Então, por exemplo, você tem café, café é aquele grãozinho lá. Mas, você pode dar uma qualidade para aquele café lá, bebida e tal. Outra coisa é você dizer: “esse café é daqui”. Daqui onde? De uma região que tem uma característica bonita, cachoeiras, montanhas, tudo isso é muito forte hoje e, cada vez mais, os consumidores querem saber isso, é a rastreadabilidade. Isso acontece com o boi... O que que é a rastreadabilidade? É eu querer saber de onde vem o que eu consumo. Só que eu sabendo de onde veio e dessa região de onde ela veio, traz pra mim algumas características a mais. Eu posso jogar isso no preço, só que nós ainda não descobrimos isso. É, exatamente, o vinho e o queijo são os exemplos tradicionais disso. Você vai tomar um vinho bourdeaux (S., profissional de ciências agrárias).

Apesar de a estrutura de comercialização ter sido caracterizada como fator favorável, ela assumiu também o significado de fator limitante ao desenvolvimento em todas as categorias de entrevistados. Essa conotação restritiva da estrutura de comercialização foi justificada pela presença de intermediários ou “atravessadores”, falta de planejamento, falta de

³⁵ Na interpretação do entrevistado, a certificação de origem de produtos é denominada de “rastreadabilidade de seus produtos”.

agroindústrias organizadas pelos próprios produtores, instabilidade dos preços dos produtos e custos de produção.

Os depoimentos ilustram que a presença de intermediários ou “atravessadores” está relacionada ao fato de alguns dos produtores familiares desconhecerem os meios alternativos de comercialização ou não poderem transportar seus produtos até os pontos de vendas. Nessa situação, comercializam sua produção com os intermediários, muitas vezes, a preços inferiores aos cobrados nos centros maiores.

O produtor até se une e produz, mas chega na hora de vender e ter o capital de volta, não consegue, porque ficou no meio do caminho dos atravessadores ou não conseguiu vender (S., produtor familiar).

Segundo um dos entrevistados, os “atravessadores” têm uma ação mais efetiva na comercialização de produtos não-perecíveis, como, por exemplo, café e milho, pois a região não dispõe de um sistema eficiente de armazenamento. Resta ao produtor a alternativa de negociar com o intermediário. Além disso, o intermediário, ao adquirir um produto não-perecível, dispõe de meios e recursos financeiros que permitem a estocagem, efetuando a venda somente quando os preços estão favoráveis à sua rentabilidade.

A ação dos “atravessadores”, para alguns entrevistados, é menor, quando se tratam de produtos perecíveis, uma vez que devem ser comercializados no curto prazo, devido aos processos de deterioração. No entanto, para outros atores sociais, o volume de produtos perecíveis comercializados na região por intermédio de atravessadores é relativamente alto, pois, também neste caso, tal intermediação é a única forma de que o produtor familiar dispõe para escoar a sua produção, comprometendo assim a sua lucratividade.

Agora os produtos perecíveis não têm como escolher pra quem vender porque se colhe hoje, amanhã tem que tá no mercado. Se não, tem que ir para uma câmara fria, e a câmara fria fica muito caro pra estocar, energia tá muito caro (J., produtor familiar).

Uma possível solução para este problema, na visão de entrevistados posicionados em diferentes categorias de atores sociais, seria a formação de associações ou cooperativas de produtores. Assinalam que poderiam, em conjunto, comercializar grandes volumes diretamente com atacadistas ou varejistas, sem a presença do intermediário. Associados, poderiam dividir o custo de transporte e construir instalações tecnologicamente adequadas para o armazenamento do produto. Outra alternativa seria a criação de agroindústrias pelos próprios produtores, que beneficiariam seus produtos, agregando-lhes valor.

Eu vejo a comercialização como um grande entrave para o pequeno produtor, ele tem que se agrupar. Existem casos que dão certo, mas, em caso que dá certo, sempre tem uma parceria, um algo mais pra temperar esta agregação entre produtores pra vender e comercializar (C., autoridade municipal).

Não tem saída pro pequeno produtor, é essa ou não tem outra saída. Se eles não se unirem na forma de cooperativa, em forma de associação, eles não vão pra frente porque não tem ninguém que vai querer discutir com o produtor que produz 15, 20 ou 30 litros de leite. Agora, se eles tão produzindo 3.000 litros de leite, o olho cresce, o poder de barganha aumenta. Então, não tem discussão (T., professor universitário).

O associativismo é sempre apresentado como uma alternativa para aliar união ao poder de barganha nas negociações comerciais, mas, como foi observado nos depoimentos discutidos, em todas as categorias de atores sociais,

encontraram-se entrevistados que identificavam fatores relacionados com a tradição, a baixa escolaridade, a falta de conscientização, etc., restringindo as ações comerciais de cunho mais coletivo.

A pouca atenção dada ao planejamento da produção foi também ressaltada como um fator limitante ligado à comercialização. Apontaram que o produtor, às vezes, se preocupa muito com a produção e esquece-se de planejar a sua comercialização, não considerando as necessidades do mercado consumidor, o volume produzido, o preço, a qualidade, a disponibilidade de canais de distribuição e de meios de transporte para escoarem o produto.

Não adianta eu querer ter uma produção grande de banana, sendo que eu vou consumir 10% na família e os outros 90% eu tenho que vender. Será que o comércio precisa disso? Será que nós vamos ter como levar? (...) (A., produtor familiar).

Então, eu acho assim, precisa de ter planejamento porque o produtor sabe plantar. Sabe, quer e gosta da terra. Só que ele precisa ter viabilidade naquilo que ele faz (S., produtor familiar).

O ideal é vender pra produzir. O que é vender pra produzir? É você ter um contrato de venda e produzir pra atender aquele contrato. E aí seria o ideal da agricultura, mas na prática isso não funciona! O que que acontece: o produtor produz e depois vai correr atrás do mercado e aí, normalmente, ele quebra a cara. Muitas vezes, o que que acontece? Como o preço tá ótimo do produto, digamos, maracujá. "Acho que o maracujá hoje tá excelente." Aí é aquela corrida ao invés de procurar produzir enquanto preço tá baixo porque você sabe que depois vai melhorar. Não, o preço tá bom, ah, vamos produzir maracujá! Só que eles têm que pensar que maracujá leva um tempo pra produzir, né? Aí, quando ele produz, quando ele vai vender, cadê o mercado? Aí não cobre o custo! (...) Então, o problema é sério. Então, aonde que tá o maior gargalo? É a organização, é previsão de safra. (...) Então, primeiro, você tem que ter

estudo de mercado, né? Onde você vai colocar o seu produto? Qual nicho de mercado você quer atender? Você tem que estudar. É no CEASA de Belo Horizonte. De São Paulo? (...) É pra atender o mercado local, a feira da cidade ou pra atender um mercado maior, microrregional ou mesmo regional? Tem que tá bem planejado porque senão onde você vai colocar os produtos? (...) Então, tem que partir pra essa linha. E aonde colocar esse produto? Então, tudo isso tem que tá muito atento porque onde você vai colocar o produto? O seu produto vai ser competitivo naquele mercado? Ele tem que ser competitivo. E como ele tem que ser competitivo? São três pontos-chaves: você tem que ter o volume que eles querem, durante o período que eles querem. Você não pode oferecer este mês dez toneladas de maracujá e mês que vem você não ter. Você tem que ter fluxo; você tem que ter preço, o preço seu tem que ser competitivo senão você não coloca o produto naquele mercado, e você tem que ter qualidade. Então, são três coisas fundamentais, senão você não sobrevive naquela atividade (R., pesquisador).

Nesse contexto, os entrevistados sentiram o distanciamento das instituições de ensino, pesquisa, extensão e de treinamento profissional que, na percepção deles, poderiam desenvolver atividades voltadas para a capacitação dos produtores familiares para o planejamento da produção e da comercialização.

A falta de agroindústrias organizadas pelos próprios produtores familiares também foi identificada como um fator que está diretamente relacionado com a precariedade das formas de comercialização. Para alguns entrevistados, agroindústrias, nos moldes associativistas, deveriam ser construídas, oferecendo condições para os próprios produtores beneficiarem e comercializarem os seus produtos, agregando, assim, valor.

O difícil, eu sempre falo, que o difícil é você ter o produto. Isso nós temos, né? Agora, nós temos o

produto, mas quem agrega valor ao nosso produto e vai ter o lucro do produto, não somos nós (...). Então, a agroindústria, talvez, a gente poderia agregar o valor da industrialização, do empacotamento aqui e o consumidor pagaria um preço e nós também estaríamos ganhando mais (...). Mas, a gente tá pensando numa agroindústria administrada pelos produtores. Então, você teria um preço justo, economicamente viável para o funcionamento da agroindústria, né? Agora, sobretudo, ele teria que ser socialmente justo porque, se não, a gente estaria só tomando a posição de uma outra agroindústria terceirizada (A., produtor familiar).

Que se criasse alguma coisa, vamos dizer assim, um núcleo, né? Onde essa produção pudesse ser levada e processada, e que isso viesse a buscar o mercado fora, porque a gente teria como ter um mercado bom pra fora. Porque o pequeno produtor, aqui é tudo pequeno. Nós vamos produzir lá, vamos supor mil quilos de figo, num ano. Aí, pra eu vender meus mil quilos de figo, é muito difícil pra mim sair daqui pra ir vender lá em São Paulo sozinho, né? Ou numa outra cidade maior. Então, se a gente tivesse como agrupar isso, nucleasse isso, né? Que tivesse mais força, aí sim a gente teria como (...). Se criasse lá uma agroindústria, para processar os produtos, vender o produto já processado (E., profissional de ciências agrárias).

Como se observa, as estruturas de armazenamento da RSMG foram avaliadas como insuficientes e precárias, afetando negativamente o processo de comercialização, uma vez que os produtores são obrigados a vender seus produtos em um menor espaço de tempo e a preços nem sempre satisfatórios. Além disso, os produtores familiares não dispõem de recursos para a construção de armazéns próprios, deixando os seus produtos em armazéns de terceiros que, dependendo de suas condições técnicas e físicas, podem comprometer um quesito básico exigido pelo mercado, que é a qualidade dos produtos.

(...) Eu acho que enfrenta é mesmo os armazéns, armazenagens, né? Ninguém tem um armazém próprio, tudo terceirizado e quando esse produto chega lá, nuns armazéns, ele não atinge aquela qualidade que ele tem. Realmente não atinge. Porque a gente fez aí curso de degustação, a classificação brasileira é clara: tipo 1, tipo 2, tipo assim. Quando chega na armazenagem, chega lá, dá um café que praticamente não é aproveitado. Todo aquele esforço que o produtor faz é perdido, né? Porque nos armazéns a gente percebe que, às vezes, a gente coloca um produto, não recebe o mesmo, se for retirar de volta. É perigoso não ter o mesmo produto de volta (G., produtor familiar).

Dessa forma, valorizam a ação coletiva e uma solução seria os produtores se mobilizarem e construírem, por meio de associações e cooperativas, armazéns de uso coletivo para os associados, garantindo, assim, uma armazenagem mais segura e com menores taxas de locação.

A instabilidade dos preços dos produtos agrícolas também foi identificada, pelas categorias de liderança de produtores familiares e profissionais de ciências agrárias, como um fator restritivo à comercialização. Estes avaliam que os produtores não dispõem de meios que lhes deem poder suficiente para se resguardarem das oscilações do mercado provocadas pelas variações na oferta e procura ou pela interferência de outros agentes econômicos.

O pior problema é a oscilação do preço que, quando tem na safra, o preço cai muito e os custos são os mesmos. No ano passado [2002], a gente vendeu o milho a onze reais o saco, no mês de maio e junho. Quando foi no fim do ano, deu trinta reais. Nós perdíamos duzentos por cento do preço. A gente vendeu dez a onze e, chegou no fim do ano, deu de vinte e cinco a trinta. Nós perdemos mais da metade. Quase todo mundo já tinha vendido. Muito pouca gente que tinha estocado. Então, houve muito prejuízo (J., produtor familiar).

No período de realização desta pesquisa, segundo semestre de 2003, as atividades tradicionais, leite e café, estavam passando por crise e, segundo os entrevistados, os preços de mercado eram inferiores aos custos de produção, acarretando um grande prejuízo aos produtores.

Olha, a questão do preço até que discute. O produtor sabe que não é ele que forma o preço. O produtor sabe que o mercado dita o preço, o produtor sabe disso. Sabe também que é a política que manda nesses fatores, mas não acontece. Isso é levado, mas não acontece (L., profissional de ciências agrárias).

De acordo com um dos entrevistados, a produção orgânica, mesmo representando um segmento diferenciado que agrega valor, também enfrenta problemas com preço de seus produtos, uma vez que não possui um mercado consolidado, deixando o produtor indeciso quanto ao seu preço.

Porque a gente não sabe. Mudou, né? Porque, no convencional, a gente tinha, a gente chegava lá pra vender, te pago tanto. No orgânico [café] é diferente. Eles mandam a gente pedir e aí a gente pode dar uma errada feia, né? Se a gente pedir cem dólares, o mercado pode tá mais a cento e cinquenta, pode não tá. Aí, não há uma negociação direta, né? Depende da qualidade e do mercado que tão buscando (G., produtor familiar).

Outros fatores também contextualizam as limitações de preços, quando se interpreta a realidade na perspectiva dos entrevistados, alguns dos quais já foram discutidos. No âmbito do indivíduo, têm-se os valores que inibem a prática associativista e no âmbito regional, a falta de agroindústrias voltadas para beneficiar e agregar valor aos produtos da agricultura familiar, as deficiências das estruturas de comercialização e a falta de estruturas de armazenamento; no nível macro, a ausência de políticas de garantia de preço mínimo. O contexto

descrito pelos entrevistados os levou a dar relevo a duas dimensões que inquietam todas as categorias de entrevistados, que são “falta de recursos” e “custo de produção”.

O elevado custo de produção das atividades agropecuárias também foi interpretado com um fator limitante à comercialização. De acordo com os entrevistados, as atividades agropecuárias “convencionais” necessitam de insumos químicos para obter melhor rendimento. No entanto, tais insumos apresentam preços elevados, os quais foram interpretados como consequência dos tipos de empresas que compõem o mercado de fabricação de insumos agrícolas. Segundo os entrevistados, este mercado é composto, principalmente, por empresas multinacionais que reajustam os preços de seus produtos conforme a taxa de câmbio.

Nós compra em dólar e vende em real ... Se o dólar foi quase a quatro, o adubo acompanhou o dólar. O dólar voltou, eu acho, que eu vi antes de ontem, dois e noventa e nove. O adubo tinha que tá em quanto? dois e noventa e nove dólares. Agora, se o dólar for amanhã pra três e dez, o adubo ficou parado no dólar de quatro. O que que aconteceu? O dólar suspendeu, o adubo vai suspender. E o que que aconteceu? O milho ficou no real. E hoje é quinze reais uma saca de milho (H., produtor familiar).

O preço do insumo, isso é um negócio difícil de controlar. Porque, como vai fazer? Vai pressionar quem para baixar preço deste produto? Há pouco tempo atrás se comprava adubo com o dólar a três reais e noventa centavos. O dólar baixou de preço e o preço do adubo continuou o mesmo preço (E, profissional de ciências agrárias).

Os depoimentos desses entrevistados expressam a relação desigual entre custo de produção e receita do produtor como um fator restritivo para o desenvolvimento agropecuário, uma vez que o produtor depende de insumos

importados, os quais acompanham as variações no sentido de alta do mercado de câmbio. Já os preços dos produtos agropecuários são estabelecidos por meio das variações entre oferta e demanda no mercado consumidor e, além disso, os produtos da pauta de exportação, no âmbito nacional, sofrem todas as oscilações de alta ou de baixa do mercado de câmbio do dólar.

Além disso, o alto custo dos insumos impede que os produtores familiares acompanhem as inovações tecnológicas, interferindo negativamente nos seus níveis de produtividade.

Justamente porque os insumos são caros, né? Eles [produtores familiares] não têm condição de adotar uma tecnologia e forma um círculo vicioso que ele vai produzindo cada vez menos e produtos de qualidade pior. E cada vez menos ele tem condição de adquirir, de adotar essa tecnologia e melhorar seu nível como um todo, né? (S., pesquisadora)

Com relação à comercialização, pode-se observar a dinamicidade que os atores entrevistados atribuíram à interpretação deste fator, o qual apresentou várias descrições. Embora eles reconheçam algumas potencialidades da comercialização dos produtos agropecuários tradicionais na RSMG, no geral, a comercialização foi mais avaliada com um significado de fator limitante, correlacionando-a com vários objetos de orientação que permeiam os campos econômico e social.

É justamente o significado da comercialização como um fator limitante que pode trazer implicações para a formulação e a avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar. Conforme salientado, na segunda fase da pesquisa, em 2007, na qual foram entrevistados pesquisadores e professores universitários, já existia um programa governamental específico para a comercialização dos produtos da agricultura familiar denominado de PAA, no entanto, este não foi comentado por nenhum desses entrevistados.

Nesse sentido, destaca-se que as restrições relatadas pelos entrevistados podem ser utilizadas tanto como parâmetros para formulação de novas políticas que tenham como foco a comercialização ou como critérios de avaliação desta política já em implementação que constitui o PAA.

Como se pode observar, a maioria dos potenciais restritivos da comercialização é essencialmente estrutural, representada pelo campo econômico e de essência mercadológica, como a presença de atravessadores, a falta de agroindústria, a instabilidade dos preços dos produtos e os custos de produção.

Por outro lado, vale destacar que não é apenas a estrutura a única responsável pelas deficiências da comercialização. Uma ação articulada entre os produtores familiares, via cooperativas e/ou associações, pode contornar as limitações do processo de comercialização, aumentando o poder de negociação ou criando agroindústrias locais. Além disso, o produtor carece de conhecimentos gerenciais para um melhor planejamento de sua produção e vendas, os quais só poderão obtidos via cursos de capacitação ou ao longo de sua própria experiência profissional.

A utilização do modelo permitiu, então, verificar que a comercialização como um problema da agricultura familiar tem múltiplos significados que não a limitam como um fator essencialmente da categoria estrutura/campos, mas que sofre influência de elementos da categoria indivíduo/*habitus*. Portanto, isso reforça uma das principais contribuições do modelo, que consiste em não tratar a análise de políticas públicas apenas sob o foco objetivo, macro e estrutural, pois há elementos da dimensão micro e subjetiva que tornam também os atores sociais corresponsáveis por este processo político-administrativo.

7.2.2.2 Crédito

O crédito, de acordo com os entrevistados, contextualiza um fator limitante ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. Embora eles relatem que, no período da pesquisa, o Pronaf fosse o único programa federal de crédito a juros menores para agricultura familiar, este ainda se configurava muito aquém das condições necessárias para a capitalização e o desenvolvimento das atividades na região.

Os entrevistados avaliam que a disponibilidade de recursos financeiros do Pronaf não era suficiente para atender a toda a demanda de produtores familiares do Sul de Minas Gerais. Além disso, os critérios que permeiam a concessão de recursos financeiros por intermédio do Pronaf são ineficientes, pois é comum ocorrer uma defasagem de tempo entre a liberação dos recursos e o período de cultivo dos produtos, o que, devido à peculiaridade das características naturais, não pode sofrer nenhum atraso.

Em agricultura, existe datas, porque todas as culturas são dependentes de chuva. Tem que fazer trato cultural na hora exata, tem que plantar no início da chuva, existe data pra isso. E esse crédito não chega no início da safra. O crédito, aqui pra nós, chega em janeiro e ele deveria chegar em outubro, que é o início do plantio e fim da safra. Então, ele chega faltando e na hora errada (L., profissional de ciências agrárias).

Os entrevistados também observaram que os produtores familiares encontram muitas dificuldades para conseguir empréstimos em instituições financeiras devido ao processo burocrático que envolve desde a documentação para o cadastro até a liberação dos recursos. Comentam também que os bancos impõem condicionantes, como a compra de um título de capitalização ou a aquisição de um cartão de crédito. Ademais, ponderam que essas instituições, principalmente as particulares, preferem emprestar para os grandes e médios

produtores, pois dispõem de maiores propriedades que podem ser alienadas como forma de garantia de pagamento ou por questões operacionais, ao evitarem trabalhar com um grande volume de pequenos empréstimos.

(...) Sempre que o pequeno produtor ia buscar um financiamento ou uma linha de crédito no banco, os impedimentos eram tantos pra ele fazer que ele acabava desistindo. Então, ele não tinha como investir numa coisa, melhorar. Se ele queria plantar, ele tinha tanto obstáculo dentro do banco pra conseguir o financiamento que ele largava mão. É preferível do que jeito que tá. É melhor eu ficar de braço cruzado, que tanto problema. E outra questão, o banco prefere trabalhar com grande que com pequeno. Porque o mesmo preço que custa fazer uma papelada pro grande custa pra fazer pra um pequenininho, e isso pro banco não é negócio (G., produtor rural).

O Banco do Brasil vai emprestar, exige milhões de coisas, de garantias, aí faz um absurdo. Quer vender produto pra esse produtor, que é obrigado a tomar conta, que é obrigado a ter cartão de não sei que jeito. Então, isso tudo acaba complicando muito (S., profissional de ciências agrárias).

Por outro lado, os representantes das categorias de entrevistados de pesquisadores e professores universitários destacam que as deficiências na concessão do crédito não pode ser vista essencialmente como limitações exclusivas da atuação das instituições representantes do governo, pois, em alguns casos, os produtores familiares também não exercem o seu papel de reivindicar e se informar sobre os trâmites para obtenção do crédito.

O banco, também ele tem as dificuldades de repassar. Mas, muitas vezes, o recurso é até recolhido. Pra você ter uma ideia, não chega pro pequeno produtor porque o produtor não se habilitou a tempo para utilizar aquele recurso. E também, como nós

comentamos antes, o receio, né? Ele [produtor] prefere que o atravessador chegue lá oferecendo o material pra ele do que mexer com banco e retirar um recurso que muitas vezes tem um juro bem acessível que dá pra ele trabalhar, mas pra isso ele tem que se organizar (R., pesquisador).

Eu não gosto de culpar governo porque o governo somos nós mesmos, sabe? É muito fácil colocar a culpa só no governo (...) Na agricultura tem tempo pra tudo. Teria que tá o recurso disponível na época certa, no momento certo. Só que, às vezes, o indivíduo deixa para o final para solicitar, atrasa, mas a culpa eu não sei de quem que é? (R., professor universitário).

Além disso, dois entrevistados avaliam que, para ter uma política de crédito eficiente, este tem QUE ser repensado em conjunto com outros focos que podem potencializar a sua finalidade, tais como o planejamento da produção e a comercialização, os quais poderão dar sustentabilidade ao pagamento do empréstimo e a rentabilidade para o produtor.

Agora, o Pronaf é interessante, sem dúvida, né? Facilita, mas não adianta, né? Novamente falando, vou bater nessa tecla. Não adianta você pegar um pequeno produtor, arrumar dinheiro pra ele produzir, mas se ele não vende. Se ele não consegue vender? O governo tem que entender que é preciso base (T., professor universitário).

Hoje, nós temos planos para o financiamento da agricultura familiar, né? Então, quer dizer, você tem financiamento para o agricultor familiar, tanto na área de produção agrícola quanto florestal também. Então, quer dizer, existem incentivos, existem linhas de financiamento, eu diria. Agora, não adianta só ter a linha de financiamento se o produtor não sabe como chegar até ela, ou se ele não sabe o que fazer com os recursos do financiamento? Vou fazer o quê com isso? Vou fazer o quê com esse dinheiro?

Muitas vezes ele não tem noção do recurso que ele pode captar. Talvez financiasse lá dez mil por ano, se ele não sabe quanto que ele vai ter de retorno no novo produto e, se não conhece o produto, não consegue enxergar essa visão de retorno pra ele, eu acho difícil. Então, hoje, nós temos, eu acho, que linhas de financiamento para a produção familiar a gente tem, mas aí eu acho que falta de novo treinamento disso (S., professor universitário).

Eu acho que esse trabalho, essa política do governo de agricultura muito mais assistencialista do que qualquer outra coisa. É dar dinheiro para o produtor rural, botar dinheiro pra ele lá e, muitas vezes, esse produtor rural nem pega esse dinheiro. Ele tem medo de pegar. Ele tem medo, ele não sabe para quê vai pegar. Ele não sabe nem como gerar uma renda pra pagar a aquilo e etc. Então, é um negócio meio desarticulado. Tem o crédito, mas ele é precário. São poucos [produtores] que eu acho que ainda têm acesso e têm orientação ou sabe como utilizar isso de uma forma para poder, pensando dentro dessa diversificação e que isso possa reverter em uma maior lucratividade da exploração dele e melhor qualidade de vida (R., professor universitário).

Mesmo considerando que as avaliações dos professores universitários possam resultar de uma concepção idiossincrática que nutre o comportamento do agricultor familiar, o que pode ser alvo de estudos futuros, as dimensões interpretativas presentes nos relatos dos demais entrevistados sobre o crédito como um fator limitante revelam proposições para avaliação da atual política de crédito. Portanto, não se trata de formular uma nova política de crédito, visto que o Pronaf já cumpre o papel de um programa de crédito diferenciado para os agricultores familiares. Entretanto, é importante a revisão de alguns elementos que norteiam tanto o seu planejamento como a sua execução.

Conforme apresentado, torna-se necessário revisar as suas cotas de recursos e procurar novos meios de captação, pois, segundo os entrevistados, a quantidade disponibilizada é insuficiente para atender a toda a demanda. Vale

ressaltar que a execução desse programa ainda carece de muitos ajustes, devido à burocracia que permeia a concessão do crédito nas instituições bancárias e também à falta de controle na disponibilização dos recursos, uma vez que alguns entrevistados apontaram que estes nem sempre são liberados nas datas certas para o plantio das diversas culturas cultivadas pela agricultura familiar.

Além disso, foi também salientado que o crédito, como foco de uma política pública, precisa estar integrado com outras políticas que visam à produção e à comercialização dos produtos. Portanto, antes de haver uma disponibilização de crédito, é necessário que o produtor saiba exatamente o que ele quer produzir e como comercializar. Quanto à produção, políticas como as de pesquisa e extensão rural podem conscientizar o produtor sobre as melhores oportunidades, enquanto o trabalho de organizações, como as associações e as cooperativas, pode colaborar na comercialização.

Do mesmo modo, espera-se que os produtores familiares se informem e se mobilizem em prol da participação na gestão desta política, reivindicando, assim, melhores condições de crédito.

Nesse sentido, destaca-se que o uso do modelo permitiu identificar o crédito como um fator limitante da categoria estrutura/campos, visto que grande parte das considerações dos entrevistados acerca deste objeto é proveniente das dimensões econômicas e institucionais. Por outro lado, como um fator estrutural, a eficiência do crédito como política é influenciada pelo comportamento dos produtores familiares, no que tange às atitudes como a busca de informação e a reivindicação. Portanto, observa-se novamente que os atores podem orientar o significado de um objeto de orientação para o espaço de interseção entre as categorias estrutura/campos e indivíduo/*habitus*.

7.2.3 Fatores considerados ora favoráveis e ora limitantes

Com relação aos fatores que foram denominados pelos entrevistados como favoráveis em uma situação ou limitantes em outra, destacam-se a mobilização dos produtores familiares, o tradicionalismo, as instituições de pesquisa agrícola e a extensão rural

7.2.3.1 Mobilização dos produtores familiares

A mobilização dos produtores familiares foi compreendida pelos atores entrevistados como um fator favorável ao desenvolvimento na RSMG, visto que muitas potencialidades podem ser desenvolvidas e problemas contornados por meio da formação de organizações, como associações, cooperativas e sindicatos. Todavia, entrevistados consideram que a forma como a mobilização dos produtores familiares tem sido feita na região apresenta muitas restrições que os levaram a contextualizá-la também como um fator limitante. Dentre os principais significados atribuídos pelos entrevistados e que os conduzem a essa interpretação, identificou-se a articulação que fazem do objeto de orientação mobilização com algumas dimensões centrais do desenvolvimento: a econômica, a institucional e a política.

Ao avaliarem a mobilização dos produtores como um fator favorável, os atores entrevistados destacam o seu potencial econômico, o qual pode ser representado por formas coletivas de obtenção de crédito, compra conjunta de insumos, maior volume e poder de barganha na comercialização, processamento e agregação de valor aos produtos por meio de agroindústrias formadas pelos próprios produtores.

(...) Eu acho que, principalmente pros pequenos, a organização é a base de tudo, 'cê entendeu? 'Cê tem

que unir os pequenos pra fazer um grande. Enquanto o grande faz ele sozinho, ele tem recurso (C., produtor familiar).

Porque o produtor associado, ele consegue melhorar a infraestrutura dele, ele consegue colocar um produto de mais qualidade no mercado. Ele consegue ter um maior volume, o mais importante na associação. Ele produz pouco porque o volume que ele produz na atividade dele é de pequena monta. Então, quando eles estão em associações, eles conseguem juntar esses produtos, padronizar e fornecer um volume maior. Porque, geralmente, essas vendas que eles fazem, dependendo da atividade, requerem um volume maior do produto deles. Então, com isso a gente vê que é uma integração positiva (R., pesquisador).

A associação é mecanismo de ação que eu acho que é simplesmente a salvação do pequeno. E enquanto sozinho ele vai ser cada vez mais pobre, com menor poder de comercialização do seu produto, de aquisição dos fatores, dos insumos, e tudo. A solução pra eles é unir, em torno de associações, de arranjos que forem os mais convenientes (S., pesquisadora).

(...) importante que exista realmente essa articulação para se trabalhar com a associação ou cooperativa porque, o pequeno [produtor] ele tem que se associar pra ele poder ser competitivo (P., professor universitário).

O que a gente andou fazendo nesses últimos anos é isso: mostrar para o produtor que ele precisa não ser só produtor, ele precisa ser um homem completo. Ele tem que produzir, comercializar, administrar, fazer de tudo, né? Então, a preocupação da associação é isso (G., produtor familiar).

(...) produtor que dá esse passo de se associar, ele deu o passo mais importante na vida dele. Então, ele já tá sentindo, assim, que a necessidade, eu sozinho não dá mais, eu vou ter que me associar. Então, esse é um

produtor, como diz, inteligente (L.A., produtor familiar).

Do mesmo modo, dois entrevistados das categorias autoridade municipal e profissional de ciências agrárias destacaram o potencial que a mobilização dos produtores familiares apresenta para a extensão rural. Consideram que, ao se organizarem em grupos, os extensionistas podem trabalhar em conjunto as oportunidades e os problemas que são a eles comuns e, assim, otimizar a prestação de assistência técnica e demais atividades da extensão rural.

(...) eu acho é que eles [produtores] deviam se organizar mais, criar mais associações porque um exemplo prático é um fio de cabelo nosso. Você puxa, ele estoura; junta mais, você não arrebenta. Então, eu acho que eles deveriam unir mais pra isso. Se conseguisse, até pra nós da assistência técnica seria melhor. É o que eu estava dizendo pro senhor: eu vou numa comunidade, então, eu quero, eu não quero escutar apenas a dúvida daquele, mas vai surgir outras dúvidas. Então, a gente vai reunir todo mundo junto e tentar saldar as dúvidas de todos. Então, eu tenho trabalhado dessa forma que eu acho melhor. Esse negócio de vai em um o mesmo problema, mais na frente o outro está com o mesmo problema que aquela propriedade, então, as dúvidas você já tira e já resolve (R., autoridade municipal).

Eu acho que é importante a formação de associação porque você vai despertar o espírito de cooperativismo. Como nós estamos vendendo essa produção em conjunto, quer dizer, já é um trabalho em associação, em grupo. Para você comprar também os insumos em grupo e reduzir custo. Eu acho que você consegue mais uma integração entre os produtores. Facilita até o trabalho da EMATER. Nosso trabalho, basicamente, é voltado pra isso aí, trabalho em grupo (J., profissional de ciências agrárias).

Dentre as formas de mobilização em prol da consecução dos objetivos econômicos, mercadológicos, competitividade e de extensão rural os entrevistados destacam o papel de instituições, como as associações e as cooperativas.

Os profissionais de ciências agrárias e representantes da administração municipal consideraram que as associações de agricultores, quando bem trabalhadas, despertam o espírito empreendedor dos produtores e, por meio de trabalhos integrados, proporcionam a troca de experiência entre eles. Ações como, por exemplo, compra de insumos e venda da produção em conjunto, ao proporcionarem ganhos monetários, demonstram a importância do trabalho coletivo e aumentam a segurança e o poder de barganha.

As cooperativas da RSMG também foram interpretadas como um fator favorável ao desenvolvimento da região. Na visão dos atores sociais entrevistados, essas organizações possuem estruturas que facilitam o processo de comercialização, principalmente das atividades tradicionais, como leite e café. Prestam também serviços de assistência técnica, bem como comercializam insumos a preços menores, comparados aos do mercado. Alguns entrevistados também ressaltaram que algumas cooperativas da RSMG estão ampliando seus serviços, oferecendo crédito para os produtores.

(...) a partir da própria emissão dos produtores, o próprio sentimento de querer crescer. A necessidade faz com que eles queiram se aglutinar mais, em cooperativas e em organizações (J. S., autoridade municipal).

Se 'ocê' tem dez sacas pra vender, 'ocê' tem quinhentas sacas, ah... até pro comprador ficaria mais fácil. Como é que 'cê vai deslocar, embarcar um pouquinho só? Se unido é capaz que melhora até pra... na hora da venda (J., autoridade municipal).

(...) as concepções de cooperativa, que era há um tempo atrás, que a cooperativa tava lá, ela fornecia infraestrutura, ela assegurava depósito para a sua produção e mais nada do que isso. Hoje elas já estão buscando, assim, formas diferentes. Elas estão buscando o crédito para o produtor (A., produtor familiar).

No entanto, alguns entrevistados percebem a cooperativa como uma empresa ou um meio mais diretamente relacionado aos interesses dos médios e grandes produtores. Por conseguinte, veem essa organização como distanciada de suas necessidades.

As cooperativas, hoje, parecem (...) viraram empresa. Assim, não tão assim atendendo, buscando, assim, diretamente o produtor, o associado. Eles tão voltado mais pra si mesmos, parece. Tão preocupada mais em crescer do que ajudar o pessoal que tá lá dentro (J., produtor familiar).

Além disso, segundo alguns depoimentos, os produtores rurais preferem comercializar o seu produto por intermédio de outros canais de comercialização, fazendo com que as cooperativas percam o seu poder de barganha. Dessa forma, os produtores ficam apenas com o título de associado, mas não exercem seus papéis de cooperados.

Associados sim, mas não participam da vida da cooperativa. Dificilmente entregam o milho na cooperativa, não entregam o leite. Estão só entregando o produto para cumprir o estatuto para não perder a condição de sócio (JR, produtor familiar).

Reforçando o significado do potencial restritivo das cooperativas ou menos adequado à mobilização de agricultores familiares, alguns entrevistados ponderam em seus relatos comparações entre o trabalho exercido pelas

associações e cooperativas. Observa-se que o formato de associação é considerado mais viável para o desenvolvimento da agricultura familiar, pois, na maioria dos casos, apresenta uma estrutura menor, reforçando, assim, o sentido de uma comunidade local de produtores e facilitando a participação social dos pequenos produtores, o que talvez não poderá ocorrer em uma cooperativa maior, que tende profissionalizar a sua gestão, tornando distantes e impessoais as suas relações com os seus cooperados.

Uma pequena associação, quando ela é criada, é criada pela necessidade. Porque não se enquadrava na grande cooperativa, ou ela não se enquadrava no sistema capitalista, ou ela é de uma pequena comunidade ou é de uma comunidade eclesial de base, entendeu? Então, a fundação, ali, aonde esse pessoal vive, a forma que eles trabalham, é uma forma diferente de se observar, eles buscam um sentido. (...) Já a grande [cooperativa] vinha e oferecia ou eles iam até a grande, eles ficavam imórbidos, eles não tinham facilidade de acesso (C., autoridade municipal).

Eu acho que se a gente fizer uma coisa partindo da associação, apesar da cooperativa, do nome cooperativa, cooperativa é dos associados. Mas, como é uma coisa muito grande, ela fica muito longe do produtor lá, eu acho. Não muito grande, mas é uma coisa maior. Agora, a associação daquela comunidade, daquele bairro [comunidade rural], ela é mais próxima do produtor. Aí, aquela ali, ele sente que ele realmente faz parte. Pessoas que estão ali ele conhece, são pessoas que ele conviveu uma vida inteira ou são vizinhos. Conseguem ter mais participação e confiança porque, pra ele chegar, por exemplo, um produtor chegar dependendo, né? principalmente o pequeno, o familiar. Se ele chega ali naquela comunidade, naquela associação, ele tem coragem de falar, de colocar a opinião dele. Agora, se ele for na reunião ali na cooperativa, põe o senhor doutor lá, senhor veterinário, senhor agrônomo falando lá pra ele. Ele não abre a boca, ele dá até tremedeira nele, ele não abre a boca. Lá na

comunidade ele abre a boca, ele fala. Se ele vem aqui e vai ali na reunião da cooperativa, ele nem vai. Apesar dele ser sócio da cooperativa, já ficou uma coisa meio longe dele, né? Então, eu acho que a associação é bem mais próxima (S., professor universitário).

Eu não gosto muito do termo cooperativa porque cooperativa impõe que tem um cabeça, um chefe, um que manda. Toda vez que envolvi em cooperativa eu fui levado por alguma pessoa que foi administrar e que não administrou no bem comum e sim no bem próprio. Por isso que eu falo em organização familiar porque eles se unem em torno da solução de um problema comum deles. Na procura de um bem comum, sem ter um chefe, sem ter um líder. Pode até ter um líder, mas todos participam. Sem muito cacique (M. professor universitário).

Observa-se nos relatos desses entrevistados que as pequenas associações são avaliadas como formas organizacionais mais propícias para os agricultores familiares. Tal percepção está associada às particularidades que identificam nos produtores familiares e, por isso, reconhecem tais associações como sendo mais sensíveis aos seus problemas locais e, portanto, mais adequadas como meio incentivador da participação social.

Todavia, esta percepção pode estar atrelada ao contexto de tradição na produção de café e leite na RSMG, embora em nenhum momento os entrevistados tenham tocado nesta questão. Por serem atividades desenvolvidas ao longo de décadas, elas desencadearam uma estrutura consolidada de médias e grandes cooperativas que, ao profissionalizarem a sua gestão, podem ter se distanciado do que os entrevistados identificam como “ideais cooperativistas”.

Outro foco dado pelos atores entrevistados refere-se à mobilização dos produtores familiares como um fator de potencialização de ações na esfera política. Nesse sentido, destacam a importância dos produtores estarem conscientizados sobre a necessidade de sua participação social em situações que

envolvam as relações entre o Estado e a agricultura familiar, como, por exemplo, na gestão de políticas públicas. Além disso, destacam que algumas instituições, como as associações e os sindicatos, colaboram com o exercício da dimensão política pelos produtores familiares.

Não sei, normalmente aquele que é mais ligado a esse tipo de coisa [associação], desses movimentos, tem mais consciência. Ele vai aprendendo a ter a consciência que precisa fazer isso (C., produtor familiar).

Sindicatos, eles têm um papel importante porque, na verdade, eles são uma ferramenta disponível para o produtor. Até a gente brinca assim: ruim com eles, pior sem eles porque, quando elas agregam um grupo de produtores, de certa forma, elas dão, assim, uma segurança maior para o produtor (J.R., produtor familiar).

A ausência, por parte dos produtores, de ações que conduzissem à mobilização foi, por outro lado, identificada com um fator limitante ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. O potencial restritivo desse fator foi percebido como resultado inerente de traços sociais e culturais dos produtores familiares, tais como “individualismo”, “falta de união”, “tradicionalismo” e “desconfiança”.

O individualismo foi apontado com um traço dos produtores que dificulta a sua mobilização em prol das práticas associativistas. De modo geral, os entrevistados ressaltam que, mesmo participando de uma associação ou cooperativa, os produtores familiares, na RSMG, se mostram limitados, preocupando-se, basicamente com os seus interesses pontuais de comercialização e distanciando-se do verdadeiro sentido que envolve essas práticas associativistas.

Essa dificuldade de organização aqui na região deve-se ao perfil do pessoal. O pessoal que a gente trabalha, isso é bem marcante. Muita coisa não se avança por falta disso. Eles até topam associativismo, mas temporário: "Ah, com objetivo de aumentar o preço do leite, opa, é o meu preço do leite". Vira as costas, cada um por si. Ah, tem um programa assim, assado. Não tem a constância de está só apagando fogo, de está se programando, se organizando, pra ousar coisas melhores. Tem uma série de processos que a gente tentou aqui, mas a gente não conseguiu (M., profissional de ciências agrárias).

O produtor, de modo geral, numa cooperativa, ele quer, numa cooperativa de leite, um exemplo prático, prático de leite. Ele quer um preço melhor, ele quer um preço bom. Do leite, ele quer vender o produto dele bem e comprar barato. E se a cooperativa quebrar, ele ainda ri da diretoria. É mais ou menos a história de dois índios que estavam no meio da Amazônia, numa canoa bem grandona. Aí, um lá na ponta, um numa ponta e o outro na ponta. De repente, a canoa furou do lado do companheiro. Aí ele ficou olhando lá falando assim: "Olha lá, a canoa vai afundar e ele vai morrer afogado". E o cara esquece que está junto, sabe? Essa que é a dificuldade. Trabalhar essa ideia do todo, essa ideia do conjunto, do associativismo (A., profissional de ciências agrárias).

O associativismo podia, de certa forma, ser uma forma de solução para esses problemas, desde que houvesse um associativismo que cumprisse a palavra de associativismo. Porque associações já têm demais, não precisa criar mais. Precisava mudar a cultura do produtor e do associativismo. Tirar o individualismo e passar para o associativismo. Só que cultura, você não muda ela. Vou até te falar que é eterna. Tecnologia você muda de um ano pro outro, mas cultura você não muda. Você leva dois mil anos para mudar uma cultura e talvez não consiga, mesmo que tenha que morrer pra isso. No Sul de Minas, eu creio que vai ser difícil mudar. Aqui predominam produtores familiares individualistas, são famílias

individualistas com sua cultura e isso está aí pra todo mundo ver (L., profissional de ciências agrárias).

Reforçando este contexto materialista e individualista que paira sobre os relatos das práticas associativistas dos produtores familiares da RSMG, dois profissionais de ciências agrárias destacam que a mobilização pode ocorrer de forma imposta no intuito de alcançar alguns recursos materiais, contrariando, assim, os princípios da participação como algo que deve emergir de forma consciente e natural.

Aqui na região ainda existem organizações sem consciência. São poucas, algumas foram criadas com objetivo específico de buscar um recurso de assistência social. Quer dizer, não foi a necessidade de organização que fez com que elas nascessem, foi a necessidade de atender algum ponto, de ganhar um trator da prefeitura, essas aí são complicadíssimas. Porque parece que ficou claro para eles que era importante se organizar pra ganhar o trator. Ganhamos, então não fazem nada (S., profissional de ciências agrárias).

Mas, se eu chegar numa associação dessa e falar assim “eu vou dar um trator pra vocês”, aí elas fazem festa, porque vai ganhar um trator. Mas, na medida que elas têm que trabalhar pra ganhar esse trator, aí elas já agem diferente. Eu acho que isso é bairrismo. Se eu dou um trator, elas se organizam, mas se eu não levo nada pra organização, eles não se organizam (L., profissional de ciências agrárias).

A falta de união também foi relatada como uma característica marcante na RSMG, o que dificulta a mobilização dos produtores tanto no sentido de formar organizações como as cooperativas e as associações, ao mesmo tempo que inibe ações de reivindicação junto aos governos.

Acho que a dificuldade maior tivemos com a experiência aí dos que não se entrosam bem, nos próprios bairros. Então, não existe camaradagem. Então, pra se formar uma associação, é a dificuldade maior é isso. Tem que ser feito um trabalho de conscientização pra importância desse trabalho e tal, pra poder tentar conscientizar o pessoal dessa importância (JR., autoridade municipal).

(...) um fator que limita também é a desunião por parte dos produtores. Para você formar grupos e associações, não é muito fácil não. Não é muito fácil, há uma certa resistência, talvez seja um processo cultural (EB., profissional de ciências agrárias).

A desconfiança emergiu nos relatos como um traço cultural dos produtores familiares mineiros. Tal traço, na interpretação de autoridades locais, profissionais de ciências agrárias, pesquisadores e professores, limitam a percepção dos agricultores, impedindo que eles acreditem nos possíveis potenciais positivos que a participação em organizações como cooperativas e associações poderia proporcionar ao desenvolvimento de suas atividades.

(...) o cafeicultor, o mineiro, de maneira geral é muito agarrado. Então, tem muitos produtores que estão esperando o negócio dar certo para entrar [na associação] e muitos estão esperando dar errado para falar (M. autoridade municipal).

(...) Há muitas dificuldades para implementar uma associação. Há muita desconfiança, eles [produtores] não sabem como lidar com isso. Eles não sabem que são as peças principais, que a gente precisa definir bem as funções de cada um na associação, as atribuições de cada um. A gente percebe, assim, existe muita resistência (R., pesquisador).

Para alguns entrevistados, a desconfiança é resultado de algumas situações em que a formação de tais organizações não foi bem sucedida. Além

disso, comentaram que há muitos produtores que ficam observando o trabalho dessas instituições no intuito de identificar o melhor momento para se associarem, podendo agir até mesmo de forma oportunista.

(...) a gente fica triste porque, muitas vezes, um produtor fica avesso a participar de associação, cooperativa, por causa de exemplos, de ouvir dizer que uma cooperativa faliu (S., pesquisador).

(...) começo a organizar os pequenos produtores, começo a organizar a compra de material em conjunto e aquele que não entrou ele vai observar, ele vai vê que se aquilo tá ou não dando certo? Muitos não vão querer participar, mas ele vai tá atento. Se ele perceber que o pessoal tá indo bem, tá ganhando dinheiro, eles vão querer entrar. E aí tem que tomar cuidado também porque senão vai todo mundo pra um lado (R1, pesquisador).

Tem aquele problema cultural, o mineiro tem aquela coisa famosa de ser desconfiado. Então, ele espera os outros irem, na hora que vê que o negócio está sendo bom, ele vai (E., profissional de ciências agrárias).

Observa-se que, de modo geral, os atores entrevistados que não pertencem à categoria de agricultores interpretam esses potenciais restritivos como fatores desencadeadores da resistência dos produtores familiares para a formação de associações, cooperativas e os tornam propensos a não participar das decisões do governo que dizem respeito aos seus interesses.

Nesse sentido, um representante da autoridade municipal e um professor universitário destacaram que as dificuldades encontradas na gestão de políticas públicas para a agricultura familiar não são de responsabilidade apenas do governo. Para eles, a falta de mobilização dos produtores também está presente neste contexto.

O produtor tem uma parcela de culpa e o governo tem outra parcela de culpa também porque os produtores não se une e o governo não apoia. Então eu acho que os dois lados: o produtor tinha que se unir e o governo apoiar e essa seria a nossa saída hoje (P., autoridade municipal).

Olha, é preciso melhorar muito, ta? Porque a cultura da captação, ela é muito baixa. (...) As pessoas, elas não foram, ainda, isso de uma forma bem geral, despertadas para participação social (E., professor universitário).

Dentre as possíveis justificativas para a falta de participação social, dois entrevistados, um profissional de ciências agrárias e um produtor, salientam que os produtores familiares são orientados essencialmente para as questões técnicas de produção e comercialização e não são conscientizados sobre a importância de compreender o papel que as políticas públicas exercem sobre estas questões. Nesse sentido, eles estão questionando a forma de intervenção praticada pelas agências que prestam assessoria a esta modalidade de produtores. Já outros entrevistados, inclusive agricultores, atribuem a falta de participação social ao descrédito dos produtores familiares em relação aos governos.

(...) Não se coloca muito para o agricultor, seja ele familiar ou empresarial, as questões políticas. Mas só se colocam as questões técnicas. (...) Muitas vezes, as questões técnicas têm que passar (...) por uma solução política, por exemplo, crédito. Esses fatores estão envolvidos com o preço, como se forma preço de um produto. Falta isso? Olha, a questão do preço até que discute. O produtor sabe que não é ele que forma o preço. O produtor sabe que o mercado dita o preço, o produtor sabe disso. Sabe também que é a política que manda nesses fatores, mas não acontece. Isso é levado, mas não acontece (L.G., profissional de ciências agrárias).

Eles [produtores] não têm interesse nem de conversar sobre questão política. Eles não conversam sobre nada. Uma porque eles acham que política não presta e que isso é bobagem, que a gente não vai mudar nada sobre isso (G., produtor familiar).

(...) A credibilidade do executivo e do legislativo é tão baixa que os produtores não se sentem empolgados a acompanhar isso (C., autoridade municipal).

Faltam, portanto, iniciativas que despertem a dimensão política nos produtores familiares da RSMG. Com relação aos tipos de organizações que poderiam conscientizá-los sobre a importância de exercer o seu papel político, dois entrevistados, um profissional de ciências agrárias e um produtor, ponderaram sobre a necessidade de mudança de foco no trabalho dos sindicatos na RSMG. Para eles, quando os sindicatos atuam, concentram-se essencialmente em atividades assistencialistas. Assim, avaliam que, quando bem articuladas, tais organizações poderiam reivindicar, junto ao governo, muitas ações em favor da agricultura familiar.

O sindicato fica muito restrito à parte de assistencialismo, à parte jurídica do produtor, à parte de reivindicações trabalhistas, serviços administrativos e nem tanto dessa parte de produção, de mercado. Os sindicatos poderiam exatamente estar reivindicando, já que o governo tem incentivado pouco essas agroindústrias e o crédito rural. Ele [produtor] poderia estar vendo até o poder de força que esses sindicatos exercem politicamente, se organizando através de federações, de sindicatos, para que as políticas agrícolas aconteçam. Porque, hoje, nós não temos praticamente política agrícola. O que a gente vê, o Pronaf, mas a gente sabe que os recursos são escassos, são muitos poucos. Então, os recursos, vamos dizer, vai para onde o produtor é organizado. Para quem tem poder de reivindicação (E., profissional de ciências agrárias).

Por incrível que pareça, o nosso sindicato é totalmente ausente. Eu acho que o sindicato existe para dar emprego para algumas pessoas, eu não vejo uma ação efetiva do sindicato. Digo isso de maneira geral e não só para o município. A gente tem tanta coisa que o sindicato podia atuar e eu não vejo nenhum trabalho do sindicato neste sentido. Eu acho que o sindicato é o órgão mais indicado para trabalhar junto ao setor político (J.R., produtor familiar).

Os entrevistados também ressaltaram outros aspectos que eles consideram importantes para que haja a mobilização dos produtores quanto à formação de cooperativas, associações, sindicatos e, até mesmo, de participação social no âmbito da gestão pública.

A mobilização dos produtores, segundo esses entrevistados, deve se fundamentar em processos educacionais contínuos, isto é, de longo prazo, que não sejam impostos, reconheçam as especificidades e os interesses coletivos de uma dada comunidade rural. Ao mesmo tempo, os entrevistados avaliam que a disseminação dos princípios associativistas, juntamente com um maior envolvimento dos profissionais que prestam assessoria aos produtores familiares, pode ser considerada boa estratégia para a criação de uma cultura de mobilização desses atores na RSMG.

(...) [O associativismo] é um trabalho mais a longo prazo e também depende a capacitação (JR., autoridade municipal).

É uma questão metodológica. Eles [profissionais de ciências agrárias] têm que ter metodologias que levem as pessoas a lubrificar essa engrenagem. Não são reuniões, stands que vão desencadear o processo. Você tem que ter um trabalho contínuo de participação. O difícil tá sendo, exatamente, fazer que as pessoas se envolvam nesse processo, né? Então, assim, tem que se discutir realmente uma

metodologia, uma outra dinâmica. As pessoas precisam ser despertadas pra isso aí (E., professor universitário).

Eu acho que a resistência ao associativismo está ligada a uma falha nossa, metodológica. Se você não descobrir, dentro de uma comunidade, algo que seja convergente, algo que seja de interesse de todo mundo, você não consegue mobilizar ninguém, não consegue que as pessoas se unam. Então, chama grupo de interesse: pessoas que se fundem numa mesma causa. Se você encontrar esse grupo, esse grau de interesse entre eles, pode ter certeza que o problema é resolvido (A., profissional de ciências agrárias).

Algumas organizações de produtores se destacam mais que as outras por causa da história de como foi formada essa associação, como foi criada e não foi induzida. As que surgiram de anseios, foram construídas pela comunidade, estão mais sólidas e dessa forma conseguem discutir, visualizar, se organizar, com acertos e erros (P., profissional de ciências agrárias).

Observa-se, pelos depoimentos, que a mobilização dos produtores é percebida como um fator ora favorável, ora limitante ao desenvolvimento da agricultura familiar e que a conotação de favorável ou limitante resulta de um traço que os entrevistados avaliam ser inerente a estes atores sociais e, portanto, situado na categoria indivíduo/*habitus*. Todavia, ao contextualizarem o traço de não predisposição para a mobilização com objetos de orientação das dimensões econômica, institucional e política, têm-se como resultado feitura que combinam diferentes potenciais de desenvolvimento e restrições. Portanto, a não predisposição para a mobilização é um fator que intercambia relações de interdependência entre as categorias que permeiam o processo de orientação dos entrevistados, denominadas de “estrutura e indivíduo” e “campos e *habitus*”.

Por se situar no *continuum* formado pelas duas categorias que permeiam o processo de orientação, a mobilização dos produtores familiares representa um fator chave a ser considerado na formulação de políticas. Assim, ela pode ser incorporada como um foco exclusivo de uma política pública ou como uma estratégia que possa ser conjugada com a elaboração de outras políticas públicas que tenham como objetivos trabalhar com alguns problemas típicos da agricultura familiar, tais como a comercialização, a assistência técnica e o crédito.

Como um foco exclusivo de uma política pública, a mobilização dos produtores requer ações que trabalhem principalmente o comportamento dos indivíduos na RSMG em prol da valorização da participação social. Isto pode ser feito por meio de metodologias participativas não impostas que reconheçam as particularidades desses atores locais bem como procurem modificar os traços como o individualismo, a desconfiança e a falta de união.

Quanto ao foco para outras políticas públicas, a mobilização dos produtores familiares, como assinalaram os entrevistados, pode potencializar o trabalho de instituições, como associações, cooperativas e sindicatos, favorecendo situações, como compra conjunta de insumos, maior volume e poder de barganha nas vendas dos produtos e implementação de agroindústrias locais que agregam valor aos produtos. Além disso, a mobilização dos produtores em grupos pode facilitar o trabalho da assistência técnica, como também pode despertar o sentido político para reivindicar do Estado melhores condições para desenvolver suas atividades, como por exemplo, a disponibilização de crédito

O uso do modelo permitiu identificar que os significados elencados pelos entrevistados quanto ao fator mobilização dos produtores familiares são extensos e ultrapassam os limites da categoria indivíduo/*habitus*, influenciando a estrutura, mais especificamente os campos econômico, institucional e político.

7.2.3.2 Tradição ou vocação

A longa experiência sul-mineira com o desenvolvimento de atividades agropecuárias, como a cafeicultura e a pecuária leiteira, foi apontada, em todas as categorias de entrevistados, como um fator favorável. Eles enfatizam que o conhecimento e o gosto por essas atividades são repassados de geração para geração, marcando, profundamente, o sentimento e a identidade dos produtores.

(...) Café e leite aqui sempre é tradição. Coisa que vem de pai pra filho e a região inteira é café. (...) A tradição é uma coisa que fica no sangue. A gente gosta. Gosta porque a vida inteira lidou com o tipo de animal (...) (J., produtor rural).

(...) Eu amo a lavoura de café, gosto. Eu 'tô trabalhando lá no meio lá, eu fico assim fazendo plano, imaginando. Eu gosto mesmo do cultivo, gosto de apanhar o café. Olha a minha mão procê vê, 'cê entendeu? É gostoso 'cê mexer, 'cê fazer uma coisa que 'cê se sente bem (...) (C., produtor rural).

(...) Tradição é importante. A tradição, no sentido que a pessoa aprendeu fazer aquilo (M. professor universitário).

O potencial positivo relacionado a esse fator associa-se com o domínio das técnicas de produção e na implantação na RSMG, ao longo dos anos, de estruturas de comercialização para café e leite, bem como de benfeitorias nas propriedades. Visto desse ângulo, o que denominam tradição ou vocação representa, para os entrevistados, uma forma de segurança, certeza e redução de risco no desenvolvimento de suas atividades.

(...) Existe em Minas Gerais uma tradição na agricultura, de avô para pai e de pai para filho. Embora o pessoal desloque para as cidades da região,

mas acaba ficando parte da família na propriedade, por questão vocacional (L.G., profissional de ciências agrárias).

A região inteira é café. Então, já tem as cooperativas, então, pela facilidade de mercado, principalmente. Porque produzir, hoje, é muito fácil. Difícil é 'ocê comercializar o seu produto, é a hora d'ocê tirar seu lucro. Esse que é o problema sério (J., produtor familiar).

Mas, esse fator também assumiu outra conotação, uma vez que admitem que ele pode se transformar em elemento de resistência à adoção de inovações e ao cultivo de novos produtos, dificultando, por exemplo, a diversificação.

(...) Meu pai, por exemplo, agora, ele vai fazer 82 anos. Ele está deixando a atividade, mas antes ele preferia continuar assim no esquema dele do que fazer uma coisa parecida com aquilo que a gente faz e por aí fora. O esquema dele era no sistema mais tradicional, não buscando novas tecnologias para se plantar milho, para se produzir leite. Eu, por exemplo, há dez anos atrás, eu busquei a inseminação para conseguir umas matrizes melhores (...) (JR., produtor familiar).

A parte social, a tradição aí é interessante. É uma coisa que veio de pai, veio de avô, de pai para filho. E o fato da própria atividade cafeeira, ela já exige uma pequena estrutura para entrar nessa cultura, como implementos, máquinas e equipamentos, infraestrutura para a parte de colheita, pós-colheita e o benefício do café. Essa estrutura que existe, quer dizer, prende mais ainda o produtor aí nessa atividade. E a gente percebe que essa resistência, principalmente quando entra uma outra cultura. Quer dizer, o pequeno produtor, pelo fato de ele ter uma integração grande com a atividade, vamos supor assim, se entra uma cultura diferente que vai diversificar e esbarra-se naquele que é tradicionalista, que não quer abrir mão daquela atividade (...) Existe esse tradicionalismo de anos. Vamos dizer assim, é

uma coisa tem que ser trabalhada. A gente percebe que tem muita resistência e eles sempre apelam para “ah! o meu avô sempre fez isso, meu pai sempre fez isso, sempre deu certo e eu vou continuar fazendo isso”. Eles são muito presos a isso (R., pesquisador).

Os agricultores do Sul de Minas são agricultores muito tradicionalista. Muito avesso a mudanças. Eu acho que como limitação é uma limitação do próprio produtor né? (...) Essa resistência é porque o produtor não conhece o outro lado. Ele não conhece as outras culturas e, principalmente, ele entende que o leite dele, mesmo sendo pouquinho, o caminhão vai lá na porta dele e busca. Então, aquilo pelo menos é garantido pra ele. Agora, a partir do momento que ele não sabe o que vai fazer com aquele produto ou se ele vai ter uma despesa maior com a produção, né? Então eu acho que não necessariamente só o tradicionalismo, mas eu acho que o desconhecimento das vantagens das outras culturas e de uma estrutura realmente de apoio, tá? Porque se alguém vai e passa com o caminhão para buscar lá na porta dele também, igual fazia com o leite. Aí eu acho que ele consegue enxergar de outra forma. Agora tem sempre aquela coisa: o meu pai fez isso, meu avô fez isso. Isso eu acho que sempre se mantém (S., professora universitária).

Os entrevistados vinculam o comportamento como a “resistência ao risco”, a “resistência à diversificação”, a “não adoção de inovações” ou a “não aceitação de novas ideias” como resultado do que denominam tradição ou vocação. Interpretam que os produtores preferem desenvolver as atividades tradicionais, como o leite e café, sendo avessos aos riscos, não buscando novas oportunidades de negócio. Todavia, reconhecem que as atividades tradicionais proporcionam segurança por envolverem técnicas de produção conhecidas e praticadas há muitos anos, bem como por ser a região dotada de estrutura de comercialização.

A tradição, ou vocação, também é responsável por um traço da população regional que os entrevistados chamam de “desconfiança típica da região”, ou seja, o produtor prefere esperar para ver se a nova atividade de seu vizinho vai dar certo para depois implantar em sua propriedade.

(...) Também é cultural, mas eu acho que não se começou produzir determinado produto ontem. São gerações produzindo isso. Eu acho que é cultural, mas também uma certa segurança que esse tipo de produto dá ao produtor. Porque, como são produtos que já se produzem há muitas décadas, já se criou uma estrutura de comercialização definida. Então, ele é avesso porque ele fala: “eu vou deixar o certo pelo incerto”. Então, eu acho que tem esses dois fatores, o cultural e essa facilidade que esses produtos tradicionais têm já instaladas, essa capacidade instalada (S., profissional de ciencias agrárias).

Diante dessas considerações, alguns entrevistados relatam a necessidade de mudar o comportamento resistente dos produtores familiares, entretanto, reconhecem que não se trata de uma mudança simples, uma vez que implica em modificar questões culturais arraigadas. Dessa forma, propõem que ações nesse sentido sejam trabalhadas com os jovens, filhos dos produtores familiares, visto que os entrevistados pressupõem que estes têm mais oportunidades de acesso à educação, o que os leva a compreender melhor a importância econômica de não manter esse comportamento resistente.

O cerne da questão está na mudança comportamental do produtor rural de sua área (JR, autoridade municipal).

(...) a educação também é muito importante nisto. E a gente vê que de geração para geração, vai vindo uma safra nova de gente, filho de produtor, hoje está tendo mais jogo de cintura, porque antes não tinha e hoje já está tendo. Hoje, o filho já quer e fala para o

pai: “vamos fazer uns tanquinhos ali para produzir peixe”, com os porcos alimenta o peixe. Hoje, uma das atividades está buscando uma integração de produção (M. autoridade municipal).

(...) Normalmente, os filhos vão pra fora, fica os pais que não têm muita cultura e aí a resistência ainda é maior, que eu comentei com você. Porque esse pessoal vai ter dificuldade de cultura, vai ter dificuldade até de leitura. Então, muitas vezes, eles têm dificuldade de coisas novas, né? E, quando o filho fica, ele é um empreendedor que estuda, que participa dos cursos do SENAR (S., pesquisadora).

Como no fator mobilização dos produtores, o uso do modelo permitiu compreender a tradição ou a vocação como um objeto de orientação pertencente à categoria indivíduo/*habitus*. Entretanto, as suas dimensões ultrapassam os limites desta categoria, influenciando questões que fazem parte da estrutura, tais como a consolidação de uma estrutura de comercialização para as atividades de cafeicultura, a diversificação e a adoção de novas tecnologias.

Por se relacionar com aspectos estruturais, a tradição, ou vocação, deve ser considerada fator favorável ou limitante que pode tanto contribuir como dificultar algumas políticas públicas. Portanto, o analista deve estar atento a esta proposição já no processo de formulação, visto que ela poderá favorecer a implementação de uma política pública que tenha como foco as atividades predominantes na RSMG (café e leite), a qual poderá ser compreendida como um reforço ao *habitus* dos produtores familiares que desenvolveram um sentimento de apego por essas atividades ao longo de gerações.

Do mesmo modo, poderá desencadear dificuldades no processo de implementação de outras políticas que tenham como objetivo a diversificação agrícola e rural ou a adoção de inovações e tecnologias, uma vez que estas poderão resultar em comportamentos resistentes por parte dos produtores

familiares que poderão interpretá-las como ameaças às práticas tradicionais já consolidadas na RSMG.

7.2.3.3 Pequenas propriedades rurais

Grande parte das propriedades rurais na RSMG é caracterizada como pequena e, segundo os entrevistados, isso se apresenta como fator favorável. Consideram que as pequenas unidades de produção absorvem mais mão de obra familiar e, como consequência, fixam as pessoas no meio rural, o que garante a sucessão familiar na propriedade. Além disso, essa mão de obra familiar reduz a necessidade de mecanização das atividades, uma vez que, apesar de utilizar a mecanização por meio de pequenos maquinários e tração animal, a grande maioria do trabalho nas lavouras provém dos membros familiares.

A mão de obra familiar é importante. É um processo sociológico, porque, indiretamente, vai treinando os filhos mais jovens no processo produtivo e, com esse treinamento, o jovem vai adquirindo um sentimento de produtor mais forte e começa a desenvolver o sentimento de ambição e, com isso, vai se tornar um produtor amanhã com uma estrutura muito melhor para agricultura (J., autoridade municipal).

(...) Deixar os filhos das pessoas do campo no campo. É claro que, na cidade, depende de homens também. Mas, que não empanturre a cidade com pessoas, que uma boa parte que vai pra cidade, nem estudo tem para obter sucesso na cidade. Porque dentro da cidade, hoje, o que a gente ouve, o que está acontecendo também, os problemas que existe na cidade está refletindo no campo (S., produtor familiar).

Esse fator é favorável porque são propriedades pequenas em que o produtor utiliza a mão de obra familiar. Nela, há uma menor necessidade de equipamentos. Questão de máquinas, pulverizadores,

a exigência é menor, não exige uma estrutura grande (J., autoridade municipal).

As pequenas propriedades não oferecem apenas meios de subsistência para os produtores familiares, segundo os entrevistados. Observam que esses produtores podem cultivar e comercializar, principalmente, produtos perecíveis como, por exemplo, hortaliças e a frutas. Ressaltam também que a região não possui problemas com reforma agrária, uma vez que esta ocorreu de forma natural, no decorrer dos anos.

Aqui, a reforma agrária é feita naturalmente. As famílias vão dividindo, dividindo, então, só têm pequenos produtores (S., profissional de ciência agrária).

Eu acho que o grande forte aqui, a meu ver, é a reforma agrária hereditária. A reforma agrária feita na cama. As famílias foram se subdividindo, dividindo, isso é um ponto forte. A concentração de pessoas por área é muito grande. Pra mim, é isso. Eu acho a reforma agrária hereditária (A., profissional de ciências agrárias).

Para um dos entrevistados, as pequenas propriedades, juntamente com a mão de obra familiar, tornam viável a prática da agricultura orgânica e considera que essa modalidade de produção nem sempre pode ser desenvolvida em médias e grandes propriedades, uma vez que a agricultura orgânica requer o uso intensivo de mão de obra e, nas suas palavras, “baixa escala de produção”. Para o entrevistado, as médias e grandes propriedades utilizam mão de obra contratada, o que gera custos e, também, visam à produção em grande escala, para tentar reduzir o custo fixo, principalmente com máquinas e equipamentos.

É totalmente diferente. Porque eles [os grandes proprietários] falam que se eles fizer o que eu faço,

elas vão quebrar. Então, é totalmente o contrário (G., produtor familiar).

Na opinião dos entrevistados que indicaram a predominância de pequenas propriedades familiares como fator favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG, esse fator é parcialmente explorado, pois faltam políticas públicas que incentivem a agricultura familiar a produzir e comercializarem seus produtos.

Eu acho que a gente tem plenas condições de ter essa alternativa porque, em uma área pequena, você consegue ter ótimos resultados lá. Mas, precisa ter planejamento, precisa ter algum incentivo. Eu acho que o agricultor precisa ter um pouco mais de ajuda no planejamento, um incentivo e o incentivo vai desde o início da produção até a comercialização. A comercialização é o gargalo, é difícil. A agricultura é muito complicada na questão da comercialização. Às vezes, você tem excesso de produto e se você não comercializar aqui próximo e aí mais, o produto não tolera. O brócolis, por exemplo, se você não tiver um local para colocar, você perde. Muito distante ele não aguenta. Então, eu acho assim, precisa de ter planejamento porque o produtor sabe plantar. Sabe, quer e gosta da terra. Só que ele precisa ter viabilidade naquilo que ele faz (S., produtor familiar).

Além disso, um profissional de ciências agrárias e um representante da administração municipal ressaltaram que a agricultura familiar da RSMG não tem sido explorada adequadamente pelo fato de os produtores familiares não formarem um grupo organizado e serem avessos ao associativismo. Para esses dois entrevistados, os produtores deveriam se associar em organizações, o que poderia resultar em ações reivindicatórias junto ao Estado no sentido de que fossem formuladas políticas de incentivos financeiros e fossem realizados investimentos públicos para a implantação de infraestrutura de comercialização.

Eles apontaram também a escassez de técnicos nas instituições públicas que prestam assessoria aos produtores sul-mineiros como um fator que restringe as potencialidades da agricultura familiar. Pois, em alguns casos, os produtores familiares só possuem assistência técnica de revendedoras, as quais estão interessadas, exclusivamente, em comercializarem seus produtos.

Existe uma carência de técnicos para orientar esses pequenos produtores. Então, a maioria deles fica à mercê da orientação das revendas, cujo objetivo é a venda dos seus produtos. Isso é uma bomba, mas é verdade. A revenda quer vender os seus produtos, não importa quanto o produtor vai pagar, nem o que ele vai colher (J., autoridade municipal).

Do mesmo modo, a pequena propriedade também foi interpretada como um fator limitante à perpetuação da agricultura familiar ao longo das gerações. Segundo os entrevistados, a divisão dos pequenos módulos entre as gerações pode, a longo prazo, comprometer a sustentabilidade das atividades familiares, decorrendo, assim, uma migração das futuras gerações para as cidades e, em alguns casos, até mesmo a venda da propriedade.

(...) Os filhos desses produtores não querem continuar na atividade agrícola. São atividades pequenas, módulos pequenos, então, você tem o produtor, o pai, vô, etc. Aí, depois aquele produtor tem dois, três, quatro filhos, então, aquele módulo passa a ser extremamente pequeno para que os próprios filhos possam explorar e, aí, a coisa vai deteriorando, vai envelhecendo. (...) Então, isso também é uma coisa, quer dizer os filhos vão para cidade e dificilmente voltam. Até (...) pela dificuldade de sustentação daquele pequeno módulo, né? Então, por isso que eu acho que a diversificação e até mesmo algumas outras atividades podem manter esse agricultor na fazenda (R., professor universitário).

Porque a gente tem visto que o filho do produtor tá procurando a cidade, ele quer aprender, tá preocupado, tá atualizando. Quer dizer, os filhos estão estudando. Então, existe essa preocupação de não ter continuidade. Vamos dizer, o filho desse pequeno produtor que está estudando na cidade, ele tá indo realmente para ficar, ele tá fixando na cidade. Dificilmente ele vai retornar. Porque na medida que ele vai tendo uma certa qualificação, ele vai encontrando, o mercado vai absorvendo ele na cidade, ele não volta mais. E a gente percebe isso, que, na ausência dos pais, quando eles não têm condições mais de tocar, eles vão vendendo a propriedade. Isso tem acontecido. Geralmente, quem tá comprando é um vizinho, um empreendedor, um produtor maior, que tem uma outra fonte de renda, um industrial, não depende só da agricultura (R., pesquisador).

A pequena propriedade, embora seja considerada um critério limitado para delimitar uma área rural como agricultura familiar ou não, observa-se que predomina na RSMG, o que desencadeia algumas considerações que são relevantes para se repensar a formulação de políticas públicas.

Pertencente à categoria estrutura/campos, a presença de pequenas propriedades na RSMG tem particularidades que devem ser reconhecidas na formulação de políticas públicas, como emprego de mão de obra familiar e manutenção do homem no campo, evitando, assim, a ocorrência de alguns problemas sociais que são constantemente pautas nas agendas governamentais, tais como a reforma agrária e o êxodo rural.

Não se pode desconsiderar, portanto, o papel que as pequenas propriedades exercem na formulação de políticas públicas, pois o seu reconhecimento antecipa problemas que poderão interferir no espaço público. Nesse sentido, destaca-se que este fator deve ser conjugado com outras ações que garantam um melhor aproveitamento de suas potencialidades, tais como

políticas de crédito, extensão, diversificação, agricultura orgânica e preocupação com as gerações futuras no meio rural.

Conforme foi salientado por alguns entrevistados, um melhor aproveitamento das pequenas propriedades poderia ser obtido por meio da mobilização dos produtores em prol da elaboração e implementação de políticas que potencializem a agricultura familiar, reforçando, assim, a importância da intervenção desses atores no processo de desenvolvimento por meio dos mecanismos de participação.

Diante dessas considerações, observa-se que o uso modelo permitiu compreender os diferentes significados que os atores entrevistados atribuíram às pequenas propriedades, assumindo tanto a condição de meio como de obstáculo ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG.

Além disso, para aumentar as potencialidades das pequenas propriedades enquanto fator favorável, os atores destacaram a importância de não percebê-las apenas pela sua função estrutural. É necessário conjugá-la com elementos que permeiam a categoria indivíduo/*habitus*, como, por exemplo, a necessidade de mobilização dos produtores familiares em prol da participação na gestão de algumas políticas públicas (crédito, diversificação e agricultura orgânica) que podem dilacerar os potenciais das pequenas propriedades.

7.2.3.4 Instituições de pesquisa agrícola e extensão rural

Os entrevistados também avaliaram a presença de instituições de pesquisa agrícola e extensão rural na região como um fator favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. Dentre essas instituições, destacam-se a Emater, a Epamig, as universidades, as escolas agrotécnicas e o Senar

Com relação às instituições agropecuárias presentes na RSMG, a Emater foi a mais mencionada, uma vez que possui escritórios em quase todos os municípios pesquisados. Segundo depoimentos dos atores entrevistados, essa instituição presta diversos serviços aos produtores, como, por exemplo, assistência técnica, orientação sobre formas de financiamento, cadastro do Pronaf, informações sobre canais de comercialização e redução de custos, incentivos ao associativismo, criação de agroindústrias domésticas e diversificação de atividades.

Trechos de depoimentos, apresentados a seguir, ilustram a avaliação positiva dessa organização pública

A Emater é assistência, né? Dúvida, doenças, problema de lavoura e curso também (...) (J., produtor familiar).

A Emater tem feito, na medida do possível tem ajudado. Eles ajudam quando no caso do financiamento do Pronaf (...) (Jo., produtor familiar).

A Emater é, basicamente, o seguinte: a gente está na linha de frente. Então, você levanta a necessidade, forma e trabalha com os grupos. Você gerencia o grupo. Então, nós temos os grupos de produtores de leite, os produtores de maracujá, temos os grupos de jovens no meio rural também. Então, a gente trabalha basicamente na linha de frente, levantando as necessidades e as potencialidades. Você tem que trabalhar também com o potencial que a comunidade te oferece. Então, basicamente, é esse o trabalho nosso, é um trabalho de extensão. Você levar alguma coisa e trabalhar junto com eles, tanto na parte de produção e na parte de comercialização também (J., profissional de ciências agrárias).

Todavia, na visão dos entrevistados, alguns fatores foram identificados como restritivos, reduzindo o potencial de desenvolvimento dessa organização.

Consideram que o número de extensionistas lotados nos escritórios é insuficiente para atender adequadamente ao elevado número de produtores familiares. Apontam que a solução desse fator limitante está relacionada à ampliação do quadro de extensionistas.

(...) Aqui eu faço o trabalho de extensão. Desses 951[produtores existente na área do escritório do extensionista], eu atendo aí uns 400 produtores com eficiência. É aonde eu consigo chegar. Os demais a gente tenta fazer reuniões, tenta chegar lá, mas a gente não consegue atender (L., profissional de ciências agrárias).

Falta técnicos, pois os municípios são enormes, o que acaba inviabilizando o atendimento a todos os produtores. Acho que essa estrutura deveria mudar um pouco para que a assistência fosse mais participativa (...) (S, professora universitária)

Ressaltou-se também que a Emater tem um modelo padronizado de assistência técnica, o que reduz o impacto de suas ações junto aos produtores familiares. As ações padronizadas, observou um entrevistado, não consideram as peculiaridades que as atividades agropecuárias apresentam em cada município. Portanto, o trabalho dessa instituição deveria ser mais dinâmico, concentrando-se nas especificidades locais. Outros atores sociais, seguindo uma orientação próxima da anterior, consideraram que a Emater deveria organizar cursos de atualização para seus extensionistas no intuito de desenvolver novas metodologias de assistência técnica.

A assistência técnica monopolizou de tal forma que tudo que se fala, fala em Emater. Então, eu acho que o profissional ou ele forma e trabalha na Emater ou ele trabalha com ele. Não tem. Monopolizaram de tal forma que não tem como desvincular disso aí. E, na verdade, se segue um padrão, e eu acho que cada caso é um caso. Tinha que se estudar cada município,

não seguir apenas um padrão. Então, eu sou mais a favor de se adaptar ao que tem (...) (R., autoridade municipal).

Com relação à Epamig, os entrevistados mencionaram que essa organização pública de pesquisa desenvolve novas tecnologias para a agropecuária e organiza dias de campo, disseminando, assim, conhecimento para os produtores familiares. No entanto, avaliam que o desenvolvimento das pesquisas e novas tecnologias nem sempre leva em conta as necessidades dos produtores familiares, pois se fundamentam em outras diretrizes definidas pela cúpula dessa organização ou, como salientou um entrevistado, nos interesses do próprio pesquisador.

A pesquisa, vou falar assim, até então, ela atende à necessidade do pesquisador. O pesquisador imaginava alguma coisa e fazia ali, atendia à sua necessidade. Porque é para a validade dele. Eu acho que ela tem que atender à necessidade do produtor. O produtor precisa de uma tecnologia pra sair de 4.000 quilos de milho e ir para 12, mas a nível dele. E, muitas vezes, essa tecnologia é avançada demais, ela não consegue chegar até o produtor. Aí, o pesquisador, por vaidade própria, ele começa a fazer aquilo direcionando a pesquisa pra onde ele quer. O pesquisador faz isso. Ele começa direcionar a pesquisa pra onde ele quer. Aí, sai muito longe do produtor (...) (L.A., profissional de ciências agrárias).

Segundo os entrevistados, um número significativo dos editais lançados pelas instituições de fomento à pesquisa ainda adotam o modelo convencional denominado de “pesquisa oferta”, podendo ocorrer aí um desalinhamento entre as demandas dos agricultores familiares e as prioridades de pesquisa formuladas pelos tecnocratas. Os próprios pesquisadores entrevistados também revelam a dificuldade de os resultados obtidos chegarem aos produtores familiares, visto

que os critérios de avaliação adotados por essas instituições não incorporam o alcance da divulgação dos resultados.

(...) Os editais, eles [instituições de fomento] soltam os editais e lançam demandas que, muitas vezes, estão desalinhadas com o que a gente percebe que ocorre no campo. Não há um alinhamento disso. Geralmente, os editais que eles propõem nem sempre tá atendendo a demanda do produtor (R., pesquisador).

A gente tem o compromisso com a instituição que tá financiando, a gente tem prestar conta desses recursos que ela destinou para essa pesquisa. A gente tem que apresentar relatórios, resultados, publicações. E a forma de chegar isso ao produtor, aí vai caminhando via publicação, via dia de campo, via a própria extensão (R., pesquisador).

A gente é avaliado por publicações internacionais, publicações científicas. Então, por exemplo, aqui no Informe Agropecuário, a gente faz publicações para o Informe Agropecuário, só que o valor de uma publicação aqui, ele é muito menor que uma publicação lá na Holanda, lá nos EUA, entendeu? Sendo que o produtor vai ter acesso a isso aqui, os extensionistas muito mais [se você publicar em português], do que você publicar em inglês, lá fora. Então é isso que acontece. Muitas vezes, pra você aprovar um projeto de pesquisa, você tem que ter um currículo com publicações internacionais, senão você não consegue. Então, por exemplo, uma palestra que eu faço aí pro pequeno produtor, pro uso correto de aplicação de defensivos, isso no currículo não vale nada. Mas, pra aquele pequeno produtor, pra redução na contaminação ambiental, na redução da contaminação do próprio aplicador, isso é importante! (...) Eu acho que deveria fazer as duas coisas: procura publicar, publicação científica e procura publicar aqui boletins técnicos, circular técnico que chega mais rápido para o produtor (R1, pesquisador).

Para alguns entrevistados, a Epamig deveria inovar suas linhas de pesquisas, incorporando em seus estudos outros produtos relevantes para a região ao contrário de concentrar nas atividades tradicionais da RSMG, isto é, café e leite. A pesquisa de novos produtos, além dos tradicionais café e leite, foi considerada relevante para a diversificação, ampliando o leque de atividades e fontes de renda para os agricultores familiares.

Já as universidades e as escolas agrotécnicas também foram apontadas como fator favorável, uma vez que realizam pesquisas no setor agropecuário, o que pode resultar em inovações tecnológicas. Além disso, em alguns casos, elas prestam serviços de assistência técnica, consultoria e organizam eventos. Entretanto, alguns entrevistados caracterizaram o relacionamento entre produtores, universidades e escolas agrotécnicas como distante, isto é, marcado, principalmente pela falta de aproximação dessas instituições com a realidade que as envolve. No geral, nutrem a concepção de que essas instituições realizam seus estudos em laboratórios e os resultados nem sempre podem ser aplicados no contexto prático da agropecuária e, em especial, da agricultura familiar.

(...) Eu sou bastante sincero nessa questão (...) Olha, a pesquisa, eu acho que, eu não sei se ela tem conhecimento, de que pra ela ser uma pesquisa assim, apurada, ela precisa da contribuição da produção (...) Acham que não tem mais nada a ser acrescentado. Aquilo, ela já se sente como satisfatório os resultados obtidos dentro do laboratório, quando, na verdade, é onde a gente vai experimentar muitas pesquisas, aplicação das pesquisas. A gente acaba, então, se dando conta de que realmente havia alguma coisa a mais a ser feito. Então, sei lá, eu acho que é até uma certa prepotência até das pesquisa (A., produtor familiar).

(...) O problema é que se desenvolve teses, conhecimentos que, muitas vezes, não chega na mão

do agricultor e, quando chega, está fora da realidade dele (P., profissional de ciências agrárias).

(...) A culpa não é deles [produtores familiares]. A culpa é nossa, como universidade. A universidade se colocou como se fosse uma ilha, né? É uma ilha da maravilha, sabe? Pois o nosso mundo gira aqui. E nós temos que sair daqui se quisermos fazer algo útil. Reconheço que não é fácil, mas tem que sair (...) (M. professor universitário).

Na concepção dos entrevistados, as limitações que reduzem o potencial de desenvolvimento das universidades e escolas agrotécnicas poderiam ser neutralizadas por meio de um programa de extensão universitário que conjugasse assistência técnica e pesquisa com a participação comunitária. Avaliam que o desenvolvimento de pesquisas, juntamente com os produtores, garantiria maior aplicabilidade dos resultados e geração de inovações tecnológicas adequadas à agricultura familiar.

Alguns entrevistados da categoria de liderança de produtores familiares reconhecem a necessidade de aproximarem-se mais das instituições de pesquisa e ensino, o que poderia resultar em um diálogo que facilitaria a solução de seus problemas e a potencialização dos fatores identificados como favoráveis.

Justamente eu vou colocar mais culpa nossa mesmo, falta de ir em busca. Porque eu tenho certeza que se a gente fosse em busca, eu tenho certeza que eles viriam até nós. Ou eles teriam colocado alguém nosso, um líder para ajudar (R., produtor familiar).

Poderia, sem dúvida, eu acho, haver uma aproximação maior ainda entre a pesquisa, aliás, a escola e produção. Eu acho que a escola ainda tá um pouquinho meio que inibida ainda (...) (A., produtor familiar).

Segundo alguns entrevistados, enquanto a relação entre agricultura familiar e pesquisa se mantiver distante, a única alternativa seria continuar a ter contato com os resultados de pesquisa e as inovações oferecidas pelas empresas fornecedoras de insumos e serviços. No entanto, avaliam que tal situação limita o potencial de desenvolvimento, pois tais atores estão interessados apenas em comercializar os seus produtos e aumentar a sua lucratividade. Além disso, observaram que os produtos e os serviços dessas empresas nem sempre representam a forma mais viável para os produtores conduzirem as suas atividades.

O próprio fornecedor de insumos, esse que está mais estruturado, já traz essas informações, porque ele tem interesse em vender. Por exemplo, o lançamento de uma muda nova de morango, uma semente nova de batata (...) Vem gente do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, a gente está sempre em contato com eles. Alguma coisa neste intercâmbio acaba havendo um aproveitamento. A pesquisa só chega para a gente através disso mesmo. A pessoa que quer usufruir alguma coisa do produtor, o vendedor de insumos ou algum vendedor de muda (...) Mas, assim, diretamente para ajudar, sem interesse nenhum não tem. Há um descaso e uma falta de interesse (P., autoridade municipal).

O Senar, de acordo com os entrevistados, também se caracteriza com uma instituição que favorece o desenvolvimento agropecuário da RSMG, visto que oferece diversos cursos profissionalizantes e de aperfeiçoamento para os produtores familiares e seus dependentes, estimulando, assim, a pluriatividade. O Senar também foi caracterizado como uma instituição que se preocupa com o meio rural, valorizando os seus hábitos, costumes e valores, entre outros. Dessa forma, os cursos são conduzidos no intuito de que os indivíduos alcancem um aprendizado prático, o qual poderá ser aplicado nas atividades do seu dia a dia.

Se você tem capacitação, você tem informação, você tem opção, você tem como saber. Discernir o que, para você, vai ser melhor ou não (K., autoridade municipal).

(...) Senar, ele não faz o curso, assim, numa escola, na cidade; a gente vai na comunidade, discute, lá, o problema lá e resolve lá mesmo. Bem, muito interessante o trabalho que eu faço porque aí você tem que respeitar a cultura da pessoa, ver o que eles realmente querem, dar valor até onde que eles já estão e em cima daquele enfoque ali a gente trabalha. (...) (N., profissional de ciências agrárias).

Os mesmos entrevistados também ressaltaram que a oferta de vagas para os cursos fornecidos pelo Senar é reduzida, não suprimindo, assim, toda a demanda.

(...) É restrito. É 12 pessoas só. Das 12 pessoas, é pouco os que divulgam isso. Então, a pessoa aprende e fica quieto pra ele. Então, quer dizer ajudou e não ajudou, ficou só pra ele, né? E, muitas vezes, não tem condições de desenvolver aquilo que ele aprendeu (G., produtor familiar).

Embora reconhecendo as instituições de pesquisa agrícola e extensão rural como fatores relevantes para o desenvolvimento da agricultura familiar, os entrevistados apontaram fatores que limitam ou reduzem as suas potencialidades. As explicações que deram sobre as ações pouco efetivas dessas organizações transformam-se em proposições para a formulação e a avaliação de políticas públicas.

Com relação à pesquisa agrícola, independente se esta é originada nas universidades ou nas instituições de pesquisas, foram observadas dimensões que revelam elementos para pensar tanto na formulação quanto à avaliação. Quanto à formulação, observou-se a falta de um diagnóstico junto aos agricultores

familiares para identificar as suas reais necessidades e também um forte viés do modelo convencional de “pesquisa oferta”, na qual as prioridades de pesquisa são formuladas por tecnocratas das instituições públicas que, muitas vezes, pautam-se em fundamentos que se distanciam das particularidades e demandas dos produtores familiares.

Sobre a avaliação, podem-se observar tanto aspectos que permeiam a implementação de ações de pesquisa como também os próprios critérios de avaliação. Com relação à disseminação dos resultados e demais conhecimentos oriundos das pesquisas, os próprios pesquisadores e professores relataram que há uma integração maior com os profissionais responsáveis pela assistência técnica e extensão rural por meio de publicações técnicas. O contato com os próprios produtores familiares é mais restrito, pois, na concepção de professores e pesquisadores, a divulgação dos conhecimentos produzidos pela pesquisa para agricultura familiar deve ser feita pelos extensionistas, enquanto as suas instituições se responsabilizam pela pesquisa e o ensino. Além disso, apresentaram argumentos que reforçam a necessidade de as instituições de fomento à pesquisa reavaliarem os seus critérios de reconhecimento dos méritos dos pesquisadores e dos seus projetos, uma vez que tais critérios pautam muito mais nos aspectos quantitavistas de produção acadêmica do que em critérios que ponderem o alcance e a disseminação dos resultados para os beneficiários propriamente ditos que, neste caso, seriam os produtores familiares. Também foi questionada a valorização dada às publicações internacionais em detrimento das nacionais que, na visão de pesquisadores e professores, certamente, possuem maior penetração no público brasileiro.

Com relação à extensão rural, observaram-se aspectos que representam proposições tanto para a formulação quanto para a avaliação. De acordo com os depoimentos dos entrevistados, os órgãos públicos responsáveis por elaborar políticas de extensão rural deveriam ter como uma das principais diretrizes

ampliar o quadro de extensionistas e apoiar suas ações em novas metodologias de intervenção, como, por exemplo, as abordagens participativas. Para alguns entrevistados, o modo tutorial³⁶ como tem sido executadas as intervenções efetuadas pelos agentes de assistência técnica e extensão rural deveria ser repensado, pois, em muitas localidades, não se consideram as suas particularidades e nem as novas linhas de trabalho, como a agroecologia. Além disso, ressaltou-se que a assistência técnica pública não tem chegado a todas as propriedades familiares da RSMG, devido ao número restrito de extensionistas das instituições públicas. Do mesmo modo, também foi relatada a defasagem entre a oferta e a demanda de cursos de capacitação do Senar.

Diante dessas considerações, pode-se observar que o uso modelo permitiu identificar que, inicialmente, a pesquisa agrícola e a extensão rural são reconhecidas como fatores favoráveis, mas que, em decorrência da presença de fatores limitantes da categoria estrutura/campos, o potencial dinamizador destes dois fatores para o desenvolvimento da agricultura familiar é diminuído. Por outro lado, observou-se que como foco de políticas públicas, a pesquisa agrícola e a extensão rural poderiam ser mais bem desenvolvidas, caso houvesse uma maior participação dos produtores familiares na identificação de suas necessidades, suscitando, assim, uma interface com a categoria indivíduo/*habitus*.

Identificados os fatores favoráveis e/ou limitantes, no Quadro 5 apresenta-s uma síntese da percepção dos atores sociais entrevistados com relação ao tipo de fator, a sua categoria, o potencial de desenvolvimento, o

³⁶ Intervenção tutorial ocorre quando o agente externo percebe a comunidade como sendo homogênea, identificando os problemas e propondo soluções que considera melhores, sem a participação dos membros da comunidade. De modo geral, as ações de natureza tutorial são orientadas por justificativas técnicas.

potencial restritivo, as possíveis soluções e a proposição para o processo de análise de políticas públicas.

Quadro 5 Síntese da percepção dos atores sociais entrevistados em 2003 e 2007 com relação ao tipo de fator, à sua categoria, ao potencial de desenvolvimento, ao potencial restritivo, às possíveis soluções e à proposição para o processo de análise de políticas públicas

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Edafoclimáticos	Favorável	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	- Estações bem definidas; - Bons índices pluviométricos; - Fertilidade; - Propício para diversificação; - Facilidade para o uso da irrigação e mecanização	- Impactos ambientais; - Falta de conscientização sobre as técnicas de preservação; - Faltam recursos financeiros para a aquisição de máquinas e equipamentos para a prática da irrigação e mecanização	- Conscientização dos produtores familiares e técnicos sobre as questões ambientais; - Incentivo a prática da agricultura orgânica; - Fiscalização; - Disponibilidade de crédito.	Formulação
Localização	Favorável	Estrutura/campos	- Proximidade do mercado consumidor; - Facilidade no escoamento da produção; - Proximidade do mercado fornecedor de insumos; - Instalação de agroindústrias	- Facilita a atuação dos atravessadores no processo de comercialização	-	Formulação

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Diversificação	Favorável	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Aproveitamento dos fatores edafoclimáticos e da localização; - Otimização do espaço da pequena propriedade; - Estratégia de minimização de riscos e aumento da renda; - Incentivo à instalação de agroindústrias; - Geração de novos postos de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> - Descapitalização do produtor, o que dificulta novos investimentos; - Falta de assistência técnica, - Resistência dos produtores a trabalhar com produtos que não sejam os tradicionais; - Comercialização dos produtos 	<ul style="list-style-type: none"> - Contornar a resistência dos produtores familiares quanto à adoção de novas culturas; - Disponibilidade de crédito; - Instalação de agroindústrias; 	Formulação
Agroindústria	Favorável	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Evita a ação dos atravessadores; - Difusão de conhecimentos sobre formas de produzir; - Geração de emprego; - Arrecadação para os municípios; - Emprego de mão de obra feminina e juvenil; - Agregação de valor ao produto; - Incentivo à diversificação 	<ul style="list-style-type: none"> - Comportamento oligopsônico das “grandes agroindústrias”; - Falta de organização dos produtores para formarem associações e cooperativas; - Danos ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> - Organização dos produtores familiares em associações e cooperativas 	Formulação

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Agricultura Orgânica	Favorável	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	- Sustentabilidade; - Reduz impactos ambientais; - Resulta em qualidade de vida para os produtores; - Apresenta mercado promissor.	- Alguns produtores ainda desconhecem os canais de comercialização; - Falta de apoio institucional; - Falta de divulgação sobre os benefícios desses produtos	- Divulgação dos benefícios da agricultura orgânica; -Desenvolvimento de novos canais de comercialização; -Apoio das instituições de pesquisa, ensino e extensão	Formulação
Comercialização	Limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	- Disponibilização de canais de distribuição para produtos como o café e o leite; - Proximidade dos grandes centros consumidores;	- Pequeno volume de produção; - Comercialização individualizada; - Baixo poder de barganha; - Presença de atravessadores; - Falta de planejamento	- Rastreabilidade dos produtos; - Formação de associações e cooperativas; - Capacitação gerencial dos produtores familiares;	Formulação e Avaliação

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Crédito	Limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	- A disponibilidade de crédito, via Pronaf, a juros menores.	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidade de recursos financeiros insuficiente; - Defasagem de tempo entre a liberação dos recursos financeiros e o período de cultivo dos produtos; - Preferência das instituições bancárias em realizar empréstimos para os grandes produtores; - Falta de mobilização dos produtores familiares para reivindicação de crédito; - Desinformação dos produtores familiares; - Falta de alinhamento entre as políticas de crédito, produção e comercialização. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mobilização dos produtores familiares; - Coordenação entre as políticas de crédito, produção e comercialização. 	Avaliação

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Mobilização dos produtores familiares	Favorável e limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Formas coletivas de obtenção de crédito; - Compra conjunta de insumos; - Maior volume e poder de barganha na comercialização dos produtos; - Processamento e agregação de valor nos produtos por meio de agroindústrias organizadas pelos próprios produtores; - Facilita o trabalho da assistência técnica; - Incentiva a participação social dos produtores familiares; 	<ul style="list-style-type: none"> - Individualismo; - Falta de união; - Tradicionalismo; - Baixo nível de escolaridade dos produtores familiares; - Falta de mobilização dos produtores dificulta a formação de associações e cooperativas; - Falta de participação social; 	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de sindicatos mais atuantes no campo político; - Contínuos processos educacionais; - Disseminação dos princípios associativistas; - Reconhecimento das especificidades e os interesses coletivos de uma dada comunidade rural; - Apoio dos profissionais de extensão 	Formulação

“continua”

Quadro 5 “continuação”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Tradição ou vocação	Favorável e limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Prática das atividades tradicionais cafeeicultura e pecuária leiteira, que são repassadas de geração em geração; - Implantação de estruturas de comercialização para café e leite; - Segurança para o produtor familiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Resistência à diversificação e adoção de tecnologias; 	<ul style="list-style-type: none"> - Mudança de comportamento dos produtores familiares; - Acesso à educação. 	Formulação
Pequenas propriedades	Favorável e limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Absorve mão de obra; - Evita o êxodo rural; - Não apresenta problema com reforma agrária; 	<ul style="list-style-type: none"> - Faltam políticas públicas que incentivem a produção; - Falta mobilização dos produtores; - Falta assistência técnica. - Impactos na manutenção das gerações futuras no meio rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversificação, agricultura orgânica e associativismo 	Formulação

“continua”

Quadro 5 “conclusão”

Fator	Tipo	Categoria	Potencial de desenvolvimento	Potencial restritivo	Possíveis soluções	Proposição para o processo de análise de políticas públicas
Instituições de pesquisa agrícola e extensão rural	Favorável e limitante	Estrutura/campos Indivíduo/ <i>habitus</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisa agrícola e extensão rural; - Orientação sobre as formas de financiamento; - Cadastro do Pronaf; - Oferta de cursos de capacitação profissional; - Incentivo ao associativismo; - Consultoria 	<ul style="list-style-type: none"> - Número restrito de extensionistas; - Modelo padronizado de assistência técnica; - O desenvolvimento das pesquisas nem sempre contempla as necessidades dos produtores; - Relacionamento distante entre os produtores familiares e as universidades e escolas agrotécnicas; - Pequena oferta de cursos de capacitação 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação do quadro de extensionistas; - Necessidade de incorporar as especificidades dos produtores familiares nas metodologias de extensão rural e pesquisas; 	Formulação e avaliação

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de um modelo para análise de políticas públicas sob a ótica processual, conforme detalhado ao longo deste trabalho, não foi fundamentada apenas nos aspectos que permeiam a sua instrumentalização e ilustração, mas, sobretudo, procurou-se orientar sua construção em questões reflexivas que desencadeiam algumas implicações acadêmicas e para a administração pública.

Com relação às implicações acadêmicas, observa-se que estas permeiam os motivos, o contexto e os fundamentos teóricos e metodológicos utilizados para a elaboração do modelo para a análise de políticas. A ideia da proposta desse modelo surgiu de uma preocupação pautada por observações nos estudos em administração em que pesquisas empíricas dispõem de um grande acervo de dados que pode ser analisado sob diferentes óticas e que se distanciam ou aproximam da abordagem que inicialmente a engendrou.

A realização de novas análises pode envolver diferentes situações, como, por exemplo, a incorporação de novos aportes teóricos, a utilização de outro método de análise de dados ou uma sistematização dos fundamentos teóricos e metodológicos no intuito de propiciar uma referência para orientar novos estudos em outras realidades empíricas. Independente do tipo de novas análises que se pretende realizar, vale destacar que todas elas incentivam a prática de dar continuidade às pesquisas, o que resultará em um maior amadurecimento dos estudos. Esta questão tem sido muito debatida por alguns acadêmicos da área administração, os quais acreditam que a construção do conhecimento em um campo com objetos de naturezas diversas requer um posicionamento de seus pesquisadores no que diz respeito à importância de realização de estudos contínuos, reflexivos e interdisciplinares.

Quanto aos motivos que levaram a construção do modelo, vale destacar que estes estão associados a esta ideia de continuidade como um fator relevante

para a realização de uma pesquisa. Mais especificamente, o modelo consiste em uma tentativa de síntese dos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados em uma pesquisa que teve como objetivo central identificar a percepção que diferentes atores sociais tinham sobre as possibilidades de desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. Fundamentada na abordagem interpretativa e na teoria da ação social, essa pesquisa empírica procurou identificar os significados que atores sociais atribuíam aos fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento dessa realidade, formando conjuntos de assentimentos e dissensões.

De posse desses resultados, observou-se que os fatores favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento da RSMG poderiam subsidiar algumas proposições para a formulação e a avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar. Sem se distanciar da abordagem que orientou a realização da pesquisa empírica, procurou-se, então, elaborar um modelo para análise de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de uma dada realidade, mostrando, de forma mais detalhada, as contribuições dos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados e como eles podem formar um conjunto sistematizado de fases possíveis de serem aplicadas como referencial para o estudo de outras realidades empíricas.

Nesse sentido, procurou-se delimitar o contexto para o qual este modelo seria elaborado. Considerando que as políticas públicas têm o intuito geral de promover o desenvolvimento de uma dada realidade, procurou-se tratar das principais abordagens sobre o desenvolvimento: a “econômica”, o “mito” e a “alternativa”. Observou-se que todos os esforços empreendidos na realização da pesquisa empírica convergiam para a identificação de fatores favoráveis e limitantes, o que aproximava a pesquisa da abordagem alternativa, a qual sugere que o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo multifacetado

e orientado para as particularidades sociais, culturais, econômicas, ambientais, territoriais e políticas de cada realidade.

Delimitado o conteúdo da abordagem alternativa do desenvolvimento, tornou-se necessário verificar como as suas ideias poderiam ser aliadas às políticas públicas, visto que o intuito era a elaboração de um modelo para análise dessas políticas. Para tanto, foram identificados diferentes modelos conceituais que entremeiam os estudos de políticas públicas e que são denominados de “institucional”, “processo”, “elite”, “racional”, “incremental”, “teoria de jogos”, “opção pública” e “sistêmico”. Cada um desses modelos apresenta uma categoria-chave que procura referenciar os principais elementos a serem considerados na análise de políticas. Verificou-se que, entre tais modelos, o processual era o mais inclusivo, pois a sua subdivisão em fases (formulação, implementação e avaliação) permite que aspectos relevantes de outros modelos também fossem considerados, corroborando, assim, com a abordagem alternativa que requer um olhar integrado das dimensões social, política, ambiental e econômica do desenvolvimento.

Não se caracterizou como objetivo do modelo construído neste estudo criar uma nova categoria para pensar a análise de políticas, mas, simplesmente, buscar novos entendimentos a partir do modelo processual, de modo que o modelo elaborado pudesse refletir alguns dos elementos que se consideram como essenciais para análise de políticas públicas que visam o desenvolvimento local, territorial ou sustentável, tais como a participação social, a descentralização, a fragmentação das fases, o saber técnico e o saber local. Para tanto, tratou-se a análise de políticas como um processo de modo que não representasse apenas um conjunto de fases lineares e contínuas, mas, pelo contrário, procurou-se demonstrar que tal análise deveria ser vista como um ciclo que está em constante construção política e social, aliando os atores do Estado com a sociedade.

Após a reflexão da análise de políticas públicas como um ciclo, evidenciou-se que cada uma de suas fases carece de informações para tomada de decisões. Nesse sentido, observou-se que todos os esforços empreendidos na pesquisa empírica sobre agricultura familiar na RSMG poderiam ser transpostos para a proposição de um modelo e que este poderia subsidiar o analista com informações relevantes para formulação e avaliação de políticas. Essas informações se pautam na percepção que diferentes atores sociais, como, por exemplo, beneficiários, formuladores, implementadores e avaliadores de políticas, possuem de uma dada realidade, evidenciando a fonte de saber local, isto é, os possíveis beneficiários e demais atores que operam na região.

Foi necessário recorrer aos aportes da Sociologia para que o analista compreenda como o saber local emerge nos discursos dos atores sociais. Esses aportes foram denominados fundamentos teóricos do modelo. Sugere-se, portanto, outra contribuição do modelo, ou seja, a opção de o pesquisador poder trabalhar, conjuntamente, pressupostos da Sociologia e da Administração. Ao incorporar as concepções da abordagem interpretativa com as vertentes da teoria da ação social, o modelo utiliza diferentes referências sociológicas que propiciam subsídios para que o analista compreenda a interpretação que os atores fazem de uma dada realidade e a utilize como fonte de informações na gestão de políticas públicas.

Foram, do mesmo modo, utilizados dois métodos de análise de dados oriundos das Ciências Sociais, a *grounded theory* e a análise do significado. Esses métodos permitiram que o analista categorizasse o saber local dos entrevistados como fatores favoráveis e/ou limitantes, os quais podem ser utilizados como proposições para a formulação e avaliação de políticas públicas. Isso também reflete outra consideração relevante para realização de futuras pesquisas que seria a possibilidade de utilizar dois métodos de análise, desde que estes se complementam.

Traçadas as implicações acadêmicas da proposta do modelo, torna-se necessário explicitar as suas implicações para a administração pública. Com relação às essas implicações, vale destacar os elementos que dizem respeito à operacionalidade do modelo e o contexto empírico utilizado para ilustrar a sua aplicação.

Quanto à sua operacionalidade, a primeira advertência a ser feita é que o modelo, como qualquer outro, não se propõe abarcar todos os aspectos da realidade. Sendo pautado na interpretação de diferentes atores sociais, é admissível que alguns fatores relevantes à análise de políticas não sejam apontados por alguns ou recebam significados diferente para outros, pois os atores referenciarão suas interpretações nos seus valores, vivências e demais formas de conhecimentos, bem como em interesses e motivações.

Portanto, sugere-se que, caso haja necessidade, as proposições elencadas pelo modelo sejam complementadas com estudos técnicos, como também pelo uso de métodos de pesquisa quantitativa, por exemplo, a criação de cenários, zoneamentos e construção de indicadores. Além disso, ao utilizar o modelo, é perfeitamente viável combinar instrumentos de pesquisa qualitativa com os de pesquisa quantitativa. Neste caso, para a formulação e avaliação de políticas, o analista poderá comparar resultados, aumentando o poder explicativo das proposições, reforçando as que foram identificadas como semelhantes e aprofundando no significado daquelas que se apresentam como diferenças.

Vale destacar que, em consonância com tais colocações, a preocupação central deste modelo é incorporar o saber local de diferentes atores que evoca um novo olhar para a abordagem processual e a diferencia de outros modelos. Ao retratar o saber local dos diferentes atores sociais envolvidos com o desenvolvimento de uma dada realidade, o modelo reforça alguns princípios da gestão pública societal, como, por exemplo, a necessidade de participação e a descentralização das políticas públicas. Além disso, o modelo contrapõe a

prevalência do saber técnico que, muitas vezes, insiste em tratar o processo como uma sequência de fases estanques entre formulação, implementação e análise de políticas públicas. Por se fundamentar nas aspirações, razões e particularidades que provêm dos conhecimentos dos atores locais, o modelo proposto permite que a análise de políticas públicas seja compreendida a partir de um ciclo político e social, desencadeando orientações como, por exemplo, compreender que uma colocação feita por um ator pode ter implicações concomitantes e de diferente natureza para as três etapas do processo.

Destaca-se que o modelo poderá ser utilizado tanto por acadêmicos em suas pesquisas empíricas como também nas atividades dos gestores públicos. Além disso, ele poderá ser utilizado em projetos de extensão que envolvam parcerias entre as universidades e o setor público.

O modelo poderá ser aplicado para analisar políticas públicas para: a) um setor, como por exemplo, o comércio, a indústria, a agricultura ou um arranjo produtivo local; b) territórios, como, por exemplo, uma região ou município e c) política ou programa específico que esteja associado a temas como saúde, saneamento, alimentação, habitação, segurança, transporte, previdência, assistência social, cultura, entre outros.

Ainda sobre a sua operacionalização, destacam-se outros cuidados que o analista deverá ter no transcorrer das cinco fases do modelo. Na fase 1, ele deve estar atento de que se trata de um diagnóstico interpretativo da realidade. Portanto, deve-se utilizar métodos de coleta de dados que permitam os atores participantes expressarem os seus conhecimentos sobre uma dada realidade. Por conseguinte, a escolha de tais métodos deve ser pautada no sentido de permitir que significados emirjam da tríade “indivíduo, objetos de orientação e situação”. Além disso, é uma fase que depende da contribuição de cada participante, portanto, ela deverá envolver um número de participantes suficiente de forma

que subsidie o modelo com dados que tenham coerência e extensão da realidade a ser estudada.

Quanto às fases 2 e 3, tratam-se de etapas em que o analista deverá se empenhar para abstrair as categorias que emergem do processo de orientação dos participantes frente aos diferentes objetos de orientação que eles percebem na realidade que está sendo analisada. Nesse sentido, destaca que a leitura dos relatos pelos analistas deve ser cuidadosa para não se distanciar do real significado que os participantes atribuem aos objetos de orientação e que tais objetos podem estar relacionados com as duas categorias teóricas da ação social: “estrutura e campus” e “indivíduo e *habitus*”. Do mesmo modo, espera-se que o analista atenha-se ao rigor que o método da *grounded theory* propõe para a codificação dos dados e, assim, construa as categorias denominadas de fatores favoráveis e/ou limitantes cujo conteúdo poderá ser expresso na forma de rede de significados, a qual poderá contemplar as diferentes interpretações de uma dada realidade.

Na fase 4, o analista deve estar atento ao conteúdo que advém do saber local dos participantes, o qual está expresso nos fatores favoráveis e/ou limitantes, bem como no modo pelo qual tais fatores podem ser utilizados como proposições para formular e avaliar políticas públicas. Vale lembrar que o uso das categorias teóricas “estrutura e campus” e “indivíduo e *habitus*” diferencia o conteúdo das proposições. Isto se verifica porque suas explicações não estão centradas apenas nos fatores estruturais, mas, também, nos fatores subjetivos que regem as ações dos atores sociais, bem como nas possíveis inter-relações que podem ocorrer entre dimensões “macro e micro”, “objetivo e subjetivo”, “estrutura e agência”, “indivíduo e sociedade”.

A fase 5 dependerá do papel que o analista estará exercendo. Se for um gestor público, ele deverá utilizar todas as proposições e acompanhá-las no processo de implementação de uma nova política ou de uma política

reformulada, considerando que esta fase é de responsabilidade tanto das instituições do Estado como também da sociedade. Caso ele seja um pesquisador acadêmico, deverá disponibilizar as proposições elencadas com a aplicação do modelo para as instituições do Estado responsáveis por formular, implementar e avaliar políticas e também para as organizações de interesse público e não governamentais, por exemplo, conselhos gestores, associações, movimentos sociais, entre outras.

Tratando-se do contexto empírico que o modelo utilizou para ilustrar os fatores favoráveis e/ou limitantes da agricultura familiar na RSMG como proposições para formulação e avaliação de políticas públicas, torna-se importante destacar algumas ponderações. Foram identificados diferentes fatores que vão desde aspectos específicos das atividades produtivas a características sócio-culturais e organizacionais vinculadas à agricultura familiar regional, reforçando, assim, a ideia de que deve haver uma integração entre as dimensões que são caracterizadas pela abordagem alternativa do desenvolvimento, tais como econômica, social, política e sustentável.

Com relação à forma como os fatores apontados pelo modelo podem ser considerados proposições para as políticas públicas, destacam-se que, dentre os diferentes significados, houve a descrição de aspectos como: a) alternativas para a formulação de políticas públicas (diversificação, agroindústria e agricultura orgânica); b) potencialidades para diferentes políticas públicas (fatores edafoclimáticos, localização, mobilização dos produtores, pequenas propriedades, tradição ou vocação); c) problemas a serem contornados pelas políticas (comercialização, crédito, mobilização dos produtores e tradição ou vocação) e d) conteúdos para avaliação de políticas públicas vigentes (crédito, instituição de pesquisa agrícola e extensão rural).

Além disso, com exceção do fator localização, todos os outros apresentaram relatos e explicações pelos entrevistados que os situam nas duas

categorias teóricas: “estrutura e campos” e “indivíduo e *habitus*”. Portanto, uma análise de uma política não pode focar apenas nos aspectos estruturais e desconsiderar o papel que os sujeitos exercem. No caso da realidade estudada, observou-se que, principalmente o produtor familiar com seus valores culturais, conhecimentos e interesses pode tanto potencializar como dificultar o desenvolvimento da agricultura na RSMG.

Do mesmo modo, observou-se que há uma fragmentação nas políticas públicas para agricultura familiar. Essa fragmentação é resultado de um processo descoordenado na formulação e na implementação de políticas públicas que visam o desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. A fragmentação não foi relatada apenas pelos próprios produtores familiares, mas foi ponderada também pelos agentes formuladores, como as autoridades municipais entrevistadas e, principalmente, pelos atores que estão direta ou indiretamente relacionados com a execução dessas políticas públicas, isto é, professores universitários, pesquisadores e profissionais de ciências agrárias.

A fragmentação também está condicionada à falta de alinhamento entre os atores sociais envolvidos. Nesse sentido, a formulação e a implementação de políticas para agricultura familiar deveriam ser compreendidas como uma cadeia complexa de interações recíprocas entre os diversos eixos que orientam o desenvolvimento da agricultura familiar por meio de suas instituições e seus atores sociais. Por exemplo, de nada adianta ter uma pesquisa agrícola se não há um alinhamento quanto à divulgação dos seus resultados pela extensão rural e a disponibilidade de recursos financeiros (crédito) para que os agricultores familiares adotem os conhecimentos gerados pela pesquisa. Além disso, a falta de ação coletiva dos agricultores familiares na RSMG agrava mais ainda a fragmentação, visto que a participação social dos beneficiários de uma política pública tem sido um dos instrumentos fundamentais que permitem aos cidadãos a oportunidade de deliberar sobre as suas necessidades nos processos de

formulação e implementação. É necessária uma mudança de comportamento por parte desses produtores para que se mobilizem em prol de suas necessidades.

Há, pois, a necessidade de se repensar as formas como têm sido conduzidas as políticas públicas para agricultura familiar por meio de instrumentos que combinem “diferentes configurações sociais”, “condicionantes sócio-econômicos regionais” e “características dos produtores”, entre outras. Como em qualquer contexto de formulação e implementação de políticas públicas, no segmento da agricultura familiar também seria recomendável que se buscassem compromissos, coordenação, conjugação de esforços entre quem precisa (os produtores familiares e suas formas de organizações sociais) e quem pesquisa e gera novas tecnologias (os pesquisadores e suas instituições), bem como entre esses segmentos e quem presta serviços de assistência técnica e extensão rural (profissionais de ciências agrárias e as suas instituições).

Do mesmo modo, sugere-se que o conteúdo de alguns fatores apontados pelos entrevistados possa ser aprofundado em outras pesquisas, como, por exemplo, a questão do tradicionalismo, a agroindústria e os mecanismos de avaliação de pesquisa agrícola. Quanto ao tradicionalismo, acredita-se que poderia ser realizado, por exemplo, grupos focais com diferentes representantes das categorias de entrevistados, para compreender melhor os contornos desse fator em relação ao desenvolvimento da agricultura familiar na RSMG. A implantação de agroindústria, como uma das alternativas para formulação de política pública, requer estudos que verifiquem a sua viabilidade mercadológica e econômica, bem como a capacidade gerencial dos produtores em um mercado oligopolizado. Outra questão que também requer atenção são os critérios que as agências de fomento utilizam para avaliar as pesquisas agrícolas, de modo que possam ser mais bem identificados e debatidos o papel da pesquisa frente à extensão rural, aos produtores e vice-versa.

Pode-se observar que tanto as implicações acadêmicas e as para a administração pública que circundam o modelo decorrem da necessidade de se elaborarem instrumentos para análise de políticas públicas que considerem os elementos tratados pela abordagem alternativa de desenvolvimento. Foi nesse sentido que o modelo foi elaborado, no intuito de reforçar a necessidade de incluir o saber local no processo de análise de políticas públicas. Por conseguinte, esse processo deve ser compreendido com uma construção social e política que envolve tanto os representantes do Estado como os da sociedade. Além disso, o modelo incorpora a ideia de que as proposições para a formulação de políticas públicas não podem ser pensadas apenas no âmbito dos fatores que explicam a categoria teórica “estrutura ou campus.” O comportamento do indivíduo e o seu *habitus* também devem ser incorporados, pois explicam muitos dos elementos que podem atuar como favoráveis e/ou limitantes ao desenvolvimento de uma dada realidade, podendo, até mesmo, influenciar os fatores estruturais.

Como sugestões para novos trabalhos que visam utilizar o modelo destacam-se a necessidade de: a) aplicá-lo em outras realidades, inclusive fora do contexto rural, podendo estas ser representadas por um setor, um território ou até uma política ou programa; b) comparar os resultados obtidos em diferentes realidades, no intuito de demonstrar como fatores favoráveis e/ou limitantes se aproximam ou distanciam em contextos diversos; c) utilizá-lo em uma mesma realidade em diferentes períodos de tempo de modo que possa identificar as possíveis mudanças de significados por parte dos atores sociais e como tais mudanças podem explicar os avanços ou recuos na análise de políticas; d) utilizá-lo, concomitante, com outros instrumentos de pesquisa quantitativa, de modo que os resultados possam ser comparados e aliem o saber técnico ao saber local na análise de políticas; e) realizar outros estudos para aprofundar a compreensão do significado de um fator favorável e/ou limitante apontado pelo

modelo, dando mais detalhes de como tal fator pode ser utilizado ou contornado na formulação de uma política; f) criar algumas questões orientadoras para que o analista as utilize no seu instrumento de coleta de dados, sistematizando mais uma referência para os analistas que queiram utilizar o modelo.

Essas sugestões reafirmam a possibilidade de o modelo ser utilizado em outros estudos e que ele não representa um instrumento rígido e acabado. Pelo contrário, retomando a questão sobre a importância de dar continuidade às pesquisas, acredita-se que o modelo possa ser revisto e aperfeiçoado ao longo do tempo, com a introdução de outras categorias.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Ruralidade e desenvolvimento territorial. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 15 abr. de 2001.

ALBERTI, R. L.; MIELITZ NETO, C. G. A. É possível pensar desenvolvimento da pequena produção agrícola na conjuntura atual a partir de políticas essencialmente agrícolas? In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** São Paulo: SOBER, 2005. CD-ROM.

ALCÂNTARA, B. C. S. Reflexões sobre o potencial das políticas públicas democrático-populares locais para estudar possibilidades de um novo organizar. **Cadernos Ebape**, v. 5, n. 2, jun. 2007. Disponível em: <
http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_texto_completo.asp?cd_pi=509516>. Acesso em: 11 nov. 2009.

ALENCAR, E. Pesquisa social. In: BARBOSA, J. H.; ALENCAR, E. (Org.) **Introdução ao ecoturismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. p. 48-68.

ALENCAR, E. **Complexos agroindustriais**. 2. ed. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 90 p.

ALENCAR, E. **Pesquisa em turismo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2007. 173 p.

ALENCAR, E. et al. **Agropecuária sulmineira e agricultura familiar**: uma análise interpretativa. Lavras: UFLA/DAE, 2005. 120 p. (Relatório de Pesquisa).

ALENCAR, E. et al. **Fatores favoráveis e limitantes ao desenvolvimento da agropecuária do sul de Minas**: um estudo com lideranças rurais e profissionais de ciências agrárias. Lavras: UFLA/DAE, 2001. 65 p. (Relatório de Pesquisa).

ALENCAR, E.; GOMES, M. A. O. **Metodologia de pesquisa social e diagnóstico participativo**. Lavras: UFLA/FAEPE, 1998. 212 p.

ALEXANDER, J. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. H. (Org.). **Teoria da ação social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 23-89.

ALLES, J. M. **Políticas públicas, conselhos municipais e agricultura familiar**: representações sobre o rural em Roca Sales/RS e a emergência da noção multifuncionalidade da agricultura. 2007. 161 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ALVES, S. A atualidade da epistemologia weberiana: uma aplicação dos seus tipos ideais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-10, fev. 2003.

ASENSI, F. D. **O espaço da ação coletiva na teoria da estruturação de Anthony Giddens**. Disponível em:
<<http://www.habitus.ifcs.ufrj.br/imagens/3gidde.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2005.

ASSIS, T. R. P.; RIBEIRO, E. M. Agricultura familiar, organizações territoriais de desenvolvimento (OTDS) e políticas públicas: estudos de caso em Minas Gerais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** São Paulo: SOBER, 2005. CD-ROM.

ASSUMPCÃO, J. J.; CAMPOS, L. M. S. Avaliação de projetos sociais: a rede, os nós e a teia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

AZEVEDO, J. A. M. Análise de políticas públicas quanto ao seu *design*: um estudo de caso. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

BANDEIRA-DE-MELLO, R.; CUNHA, C. J. C. A. Grounded theory. In: GODOL, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A.B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Atlas, 2006. p. 253-266.

BANDURA, A. Social cognitive theory: an agentic perspective. **Annual Review of Psychology**, Palo Alto, v. 52, p. 1-26, Feb. 2001.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004.

BONELLI, R.; PESSOA, E. P. **O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 1998. 45 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/td_0576.pdf>. Acesso em: 8 maio 2010.

BONNEWITZ, P. **Primeiras lições sobre sociologia de Pierre Bourdieu**. Petrópolis: Vozes, 2003. 127 p.

BOTELHO, A. Sequências de uma sociologia política brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 49-82, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n1/a03v50n1.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2009.

BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Paripus, 1996. 231 p.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. 247 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul./ago. 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Org.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p.15-48.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 177 p.

BÚRIGO, F. L.; SILVA, J. C. Metodologia e a epistemologia na sociologia de Durkheim e de Max Weber. **Em Tese: Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 128-148, ago./dez. 2003.

BURREL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. London: Heinemann Educational Book, 1979.

CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO

NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. CD-ROM.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. 143 p.

CARDOSO, C. F. S. Camponês, campesinato: questões acadêmicas, questões políticas. In: CHEBITARESE, A. L. (Org.). **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 19-38.

CARLOS, E.; SILVA, M. Z. Associativismo, participação e políticas públicas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 9, p. 163-194, out. 2006.

CARNEY, D. **Changing public and private roles in agricultural service provision**. London: Overseas Development Institute, 1998. 90 p.

CARRIERI, A. P.; TALITA, R. Paradigmas e metodologias: não existe pecado do lado de baixo do Equador. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. CD-ROM.

CARVALHO, M. A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

CASSIANI, S. de B.; CALIRI, M. H. L.; PELÁ, N. T. R. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 3, p. 75-88, dez. 1996.

CHANLAT, J. F. **Ciências sociais e management**: reconciliando o econômico e o social. São Paulo: Atlas, 2000. 100 p.

COHN, G. A teoria da ação em Habermas. In: CARVALHO, M. C. B. de. **Teoria da ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 63-75.

COHN, G. Alguns problemas conceituais e de tradução em economia e sociedade. In: WEBER, M. **Economia e sociedade**. 3. ed. Brasília: UnB, 1994. p. 13-15.

CORDOVA, M. J. W. Talcott Parsons e o esquema conceitual geral da ação. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 257-276, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/108/106>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

CRAIB, I. **Modern social theory: from Parsons to Habermas**. London: Harvester, 1992. 262 p.

DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 56-62, jul./set. 2001.

DEPONTI, C. M. Possibilidades teóricas para o estudo da intervenção para o desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. CD-ROM.

DEY, I. **Grounding grounded theory: guidelines for qualitative inquiry**. San Diego: Academic, 1999. 282 p.

DOMINGUES, J. M. **Teorias sociológicas no século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 110 p.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

ESPÍRITO SANTO, L. S. **Potencialidades e limitações da agropecuária sulmineira na perspectiva de profissionais de ciências agrárias e lideranças de produtores rurais**. 2000. 88 p. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2000.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

FAORO, R. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000. 271 p.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.21-29, fev. 2003.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.23-29, abr./jun. 1983.

FARIAS, S. A. de. Pesquisa flexível em marketing: o lado humanista de uma ciência socialmente construída e fixamente investigada. In: ENCONTRO DE MARKETING DA ANPAD, 2., 2006, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2006. CD-ROM.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/FASE/IPPUR, 1999.

FERNANDES, V.; SAMPAIO, C. A. C. Formulação de estratégias de desenvolvimento baseado no conhecimento local. **Revista de Administração de Empresas Eletrônica**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2009.

FERREIRA, P. A. **Potencialidades e limitações da agricultura familiar no Sul de Minas Gerais**: um diagnóstico fundamentado na análise interpretativa. 2007. 128p. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Lavras, Lavras.

FILIPPI, E. E. et al. Reflexões sobre teorias para o processo de desenvolvimento. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Rio Grande do Sul: SOBER, 2009. CD-ROM.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, C. R.; HERMES, F. M. F. A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. **Cadernos Ebape.br**, v. 3, n. 2, jul. 2005. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 4 jul. 2009.

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, C. R. Visões norteadoras de administração pública para o desenvolvimento num contexto regional. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. CD-ROM.

FISCHER, T. M. D. Difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o decênio 2000/10. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 1., 2000, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2000. CD-ROM.

FLORES, M. X.; MACEDO, M. M. C. **Novos rumos do desenvolvimento rural**. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab364.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2006.

FOSCHIERA, R. Autenticidade e antropologia filosófica em Charles Taylor. **Saberes**, Jaraguá do Sul, v. 1, n. 2, maio 2009. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/saberes/Edicao2/Artigos/Rogério%20Foschiera,%20p.%20152-165.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2010.

FRANÇA, A. S. T. Talcott Parsons: apontamentos para uma análise institucional. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 10, n. 97, p. 181-204, jul./dez. 2009.

FRANK, A. G. **O desenvolvimento do subdesenvolvimento**. São Paulo: PUCSP, 1967. 42 p.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. 213 p.

FREUND, J. **Sociologia de Max Weber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 210 p.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário de 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 126 p.

GAETANI, F. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. In: OLIVEIRA, F. B. **Política de gestão pública integrada**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 38-46.

GARCIA, R. M. A base de uma administração autodeterminada: o diagnóstico emancipador. **Revista de Administração de Empresas**, v. 20, n. 2, p. 7-17, abr./jun. 1980.

GARNICA, L. A.; SANTOS, F. L. Políticas públicas descentralizadas para o desenvolvimento regional da agricultura familiar: um estudo de caso. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 10, p. 88-95, out. 2006.

GATTAI, S.; ALVES, L. R. A construção de planos diretores como indutora de política pública integrada. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. CD-ROM.

GATTAI, S.; ALVES, L. R. Gestão de cidades: a participação na construção de políticas públicas e o processo de aprendizagem individual e coletiva. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

GERMANI, G. **Sociologia de la modernización**. Buenos Aires: Paidós, 1969. 225 p.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: M. Fontes, 1989. 317 p.

GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social**: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1998. 336 p.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory**. New York: Gruyter, 1967. 271 p.

GOULART, M. S. B. **De profissionais a militantes**: a luta antimanicomial dos psiquiatras italianos nos anos 60 e 70. 2004. 299 p. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GOULART, S. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. **Cadernos Ebape**, v. 4, n. 3, out. 2006. Disponível em:

<<http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape/arq/Sueli.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2009.

GRAZIANO DA SILVA, J. Agricultura sustentável: um novo paradigma ou um novo movimento social. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, J. (Org.).

Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 1997. 212 p.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Tecnologia e agricultura familiar.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 1-4, maio 2010. Disponível em: <http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_033-05_2010-catia_junior.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2010.

GUBA, E.; LINCOLN, Y. S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LICONLN, Y. S (Org.). **Handbook of qualitative research.** Londres: Sage, 1994.

GUERREIRO RAMOS, A. A sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e prática da Administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 267-282, abr./jun. 2006.

HATCH, M.J. **Organization theory.** Oxford: Oxford University, 1997.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. 338 p.

IANNI, O. A sociologia e o mundo moderno. **Tempo Social** - Revista de Sociologia, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-27, 1989.

JONES, P. **Studying society:** sociological theories and research practices. Londres: Collins, 1993. 182 p.

JUNQUILHO, G. S. Condutas gerenciais e suas raízes: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração Contemporânea**, p. 101-120, 2003. Edição Especial. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac/vol_07/dwn/rac-v7-edesp-gsj.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2006.

- KELMA, C. M. S. C. K. Subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas com recorte de gênero e raça na agricultura familiar. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. CD ROM.
- KLUTH, V. S. A rede de significados: imanência e transcendência. In: BICUDO, M. A. V. **Fenomenologia: confrontos e avanços**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 106-140.
- KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982.
- LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução de Angela Maria Naoko Tijiwa. Campinas: Unicamp, 1993. 336 p. Tradução de L'agriculture familiale.
- LAYDER, D. **Understanding social theory**. London: Sage, 1994. 230 p.
- LEME, A. A. Estrutura e ação nas ciências sociais: um debate preliminar em Marx, Weber, Durkheim, Bourdieu, Giddens, Anselm Strauss e Norbert Elias. **Tempo Ciência**, v. 13, n. 25, p. 9-38, jan./jun. 2006.
- LIEDKE FILHO, E. D. Sociologia brasileira: tendências institucionais e epistemológico- teóricas contemporâneas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 4, p. 216-245, jan./jun. 2003.
- LIMA NETO, P. C. Extensão rural e agricultura familiar. **Revista de Política Agrícola**, v. 7, n. 3, p. 30-41, jul./ago./set. 1999.
- LOSSO, T. B. Charles Taylor e a abordagem interpretativa na ciência política. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. **Anais...** Recife: ABCP, 2010. CD-ROM.
- LOTTA, G. S. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. CD-ROM.
- LOYOLA, M. A. **Pierre Bourdieu**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. 98 p.

MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos Ebape**, v. 7, p. 35-49, mar. 2009.

MANNHEIM, K. O problema de uma sociologia do conhecimento. In: BERTELLI, A. R. et al. **Sociologia do conhecimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

MARTES, A. C. B. et al. **Modelo de avaliação de programas sociais prioritários**. Campinas: Unicamp, 1999.

MARTINS, H. F. Políticas de gestão pública no governo Lula: um campo ainda fragmentado. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. CD-ROM.

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da EMATER-RN. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 63-81, jan./fev. 2007.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.

MILANI, C. R. S. Nem cola, nem lubrificante sociológico, mas campo eletromagnético: as metáforas do Capital Social no campo do desenvolvimento local. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, p. 195-224, jan./abr. 2007.

MORAES, L. F. R.; MAESTRO FILHO, A. D.; DIAS, D. V. O paradigma weberiano da ação social: um ensaio sobre a compreensão do sentido, a criação de tipos ideais e suas aplicações na teoria da ação social. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 7, n. 2, p. 57-71, abr./jun. 2003.

MORGAN, G. Paradigmas, metáforas e resolução de que-cabeças na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 58-71, jan./mar. 2005.

MONTIBELLER FILHO, G. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia**, v. 4, n. 1, p.131-142, 1993.

MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 129 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MULLER, P.; SUREL, L. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Ed. Montchrestien, 1998.

MUNCH, R. A teoria parsoniana hoje: a busca de uma nova síntese. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999, p. 175-228.

NASCIMENTO, A. R.; ZUQUIM, J. Gestão das políticas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente: da tecnicidade à gestão social compartilhada. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

NAVARRO, Z. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. In: VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira**: desempenho recente, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA/MAPA, 2010. p.185-209

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NAVES, F. L. Saberes, poderes e os dilemas das relações socioambientais. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 6, n. 2, p. 121-133, jul./dez.2005.

OAKLEY, P. **Projects with people**: the practice of participation in rural development. Geneva: International Labour Office, 1991. 284 p.

OAKLEY, P.; GARFORTH, C. **Guide to extension training**. Rome: Food and Agriculture Organization of The United Nations, 1985. 144 p.

OLIVEIRA, C. M. Método e sociologia em Weber: alguns conceitos. **Revista Eletrônica Inter-Legere**, n. 3, p. 1-10, jul./dez. 2008. Disponível em:

<<http://www.cchla.ufrn.br/interlegere/revista/pdf/3/es02.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2010.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista FAE**, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, V. A. R. Administração pública contemporânea: a busca por um caminho efetivo de participação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD ROM.

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

OLIVEIRA, S. R. PICCININI, V. C.; Validade e reflexividade na pesquisa qualitativa. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. CD-ROM.

PAÇO-CUNHA, E. Duas críticas anti-antinômicas ao debate objetividade-subjetividade nos estudos organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAIXÃO, A. L. A teoria geral da ação e arte da controvérsia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 4, v. 11, p. 34-56, out. 1989.

PARSONS, T.; SHILS, E.A. **Hacia una teoría general de la acción**. Buenos Aires: Editorial Kapeluz, 1968. 555 p.

PAULA NETTO, J. Nótula à teoria da ação comunicativa de Habermas. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Teorias da ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 51-61.

PECI, A. Pensar e agir em rede: implicações na gestão das políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24., 2000, Florianópolis. **Anais...** São Paulo, ANPAD, 2000. CD-ROM.

PECI, A.; ALCADIPANI, R. Demarcação científica: uma reflexão crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, 2004. CD-ROM.

PEREIRA, J. R. Visões mediadoras e o papel dos diagnósticos participativos na organização de assentamentos rurais. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 6, n. 2, jul./dez. 2002. p. 3-11.

PETERS, G. **Percursos na teoria das práticas sociais**: Anthony Giddens e Pierre Bourdieu. 2006. 269 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PETTIGREW, S. F. Ethnography and grounded theory: a happy marriage? **Advances in Consumer Research**, v. 27, n. 1, p. 256-260, 2000.

PIRES, R.R.C. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Salvador. **Anais...** Salvador, ANPAD, 2002. CD-ROM.

PROCÓPIO, M. L. O sentido percebido pelo ator: em busca de uma teoria da ação mais abrangente e humana para a compreensão das organizações. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador, 2006. CD-ROM.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. O.; OLIVEIRA, M. G. M. **Um toque de clássicos**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba**: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável. 2007. 182 p.

Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento)-Centro Universitário Franciscano, Curitiba. 2007.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p.11-15, fev. 2003.

REZENDE, S. R. O planejamento participativo como instrumento do desenvolvimento sustentável. O caso do assentamento Dandara dos Palmares - Camamu/BA. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SBESR, 2006. CD-ROM.

RIBEIRO, E.A. O elemento voluntarista na sociologia de Talcott Parsons. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, v. 28, n. 1, p. 93-98, 2006.

RIBEIRO, M. T. F. Gestão do território e desenvolvimento: um convite à reflexão e ao exercício do diálogo entre saberes. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD. 2007. CD-ROM.

RINGER, F. **A metodologia de Max Weber: unificação das ciências culturais e sociais**. São Paulo: Edusp, 2004. 186 p.

ROCHA, A. G. P.; CERQUEIRA, P. S. Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.

ROCHA, A. G. P.; PAULA, A. M. H. Participação social e políticas de desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** São Paulo, 2005. CD-ROM.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas**, v. 5. n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

ROGERS, E. M.; SHOEMAKER, F. F. **Communication of innovations: a cross-cultural approach**. New York: The Free, 1971. 476 p.

ROGERS, E. M. **Modernization among peasants**: the impact of communication. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969. 429 p.

ROSA, A. R. **(O) Braço forte, (A) mão amiga**: um estudo sobre dominação masculina e violência simbólica em uma organização militar. 2006. 353 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2006.

ROSTOW, W. W. **The stages of economic growth**: a non-communist manifesto. Cambridge: Cambridge University, 1960. 179 p.

ROZEMBERG, B. O saber local e os dilemas relacionados à validação e aplicabilidade do conhecimento científico em áreas rurais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 23, n. 1, p. 97-105, 2007.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID. 1997. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: 13 out. 2008.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, set./dez. 2007.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. Prefácio. In: VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 200 p.

SANTANA, A. C. **Diversificação da agricultura familiar no Sul de Minas Gerais**: uma análise da percepção de professores e pesquisadores. 2008. 118 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2008.

SANTANA, W. G. P.; GOMES, A. F. Por uma convivência (não tão) harmônica entre paradigmas nos estudos organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. CD-ROM.

SANTANA, W. G. P.; SANTANA, E. G. P.; GOMES, A. F. Desenvolvimento territorial: uma nova perspectiva para formulação de políticas públicas na Bahia. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. CD-ROM.

SANTOS, B. de S. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 46-71, maio/ago. 1988.

SANTOS, L. L. S.; PINTO, M. R. Em busca de uma trilha interpretativista para a pesquisa do consumidor: uma proposta baseada na fenomenologia, na etnografia e na *grounded theory*. **RAE Eletrônica**, v.7, n. 2, art. 25, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482008000200009&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 14 set. 2009.

SANTOS, L. W. dos; ICHIKAWA E. Y. Ciência, tecnologia e sociedade: visões sobre transformações da pesquisa agrícola no Brasil. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 5, n. 2, p. 66-79, jul./dez. 2003.

SARAIVA, L. A. S.; CAPELÃO, L.G. F. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 59-77, 2000. p.1-9.

SCALABRIN, A. C. et al. A importância do reconhecimento dos saberes do agricultor familiar para o desenvolvimento rural da Amazônia. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SOBER, 2009. CD-ROM .

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento: ambigüidades de um conceito difuso. **Cadernos Ebape.br**, v. 4, n. 4, dez. 2006. Disponível em: <www.ebape.fgv.br/cadernosebape>. Acesso em: 4 jul. 2009.

SILVA, M. V. D. C.; SILVA, F. C. C. Participar para desenvolver: alternativas além do paradigma hegemônico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

SILVA NETO, A. V.; SERRA, M. A. As políticas de transporte no Paraná: uma análise do Governo Lerner - 1995-2002. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p.129-145, jul./dez. 2007.

SIMÃO, A. A. **Diversificação como alternativa para o desenvolvimento da agropecuária familiar sul mineira**. 2005. 149 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2005.

SHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SOARES JUNIOR, J. S.; QUINTELLA, R. H. Instrumentalização do desenvolvimento: teorias, conceitos e indicadores. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, abr./jun. 2008. p.61-78.

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44. jul./dez. 2006.

SOUZA, R. S. O funcionalismo sistêmico nas teorias social e organizacional: evolução e crítica. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 7, n. 1, p.1-43, jan./fev. 2001. Disponível em: < www.read.adm.ufrgs.br>. Acesso em: 30 nov. 2008.

SOUZA, Y. S. Finalidade ou linguagem: abordagens para o sentido da ação nos estudos organizacionais. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, jul. 2004. Disponível em: < http://app.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_lst_artigos_edicao.asp?coded=7>. Acesso em: 5 abr. 2009.

STORINO, G. R. Participação cidadã na gestão pública – dá licença seu doutor? Com a palavra: o povo da favela carioca. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: ANPAD, 2001. CD-ROM.

STRAUSS, A. **Qualitative analysis for social scientists**. Cambridge: Cambridge University, 1987.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. London: Sage, 1990.

SUNDERHUS, A. B. **Agricultura familiar: desafiando um paradigma social e político para sustentabilidade**. Disponível em: <www.faser.org.br/anexos/textoadolfolnovo.doc>. Acesso em: 15 dez. 2010.

TAYLOR, C. Interpretation and the sciences of man. In: RABINOW, P.; SULLIVAN, W. M. **Interpretive social science: a reader**. Los Angeles: University of California, 1979. p. 25-71.

TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento local. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007. 627 p.

TENÓRIO, F. G. (Neo)tecnocratas ou (neo)bobos? Eis a questão. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 107-117, jan./abr. 2003.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. CD-ROM.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Metodologias participativas, experiências em gestão pública e cidadania. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 21., 1997, Rio das Pedras. **Anais...** Rio das Pedras: ANPAD, 1997. CD-ROM.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 340 p.

TEODÓSIO, A. S. S. Parcerias tri-setoriais em políticas sociais: em busca de modelos explicativos de sua complexidade na esfera pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

TEXEIRA, E. **O local e o global: limites e possibilidades da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

THOMPSON JR, A. A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico:** elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000. 431 p.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2007. 224 p.

VARÃO, R. Sobre clássicos, tradição e o campo comunicacional. **Estudos em Comunicação**, Covilhã, n. 5, p. 227-239, p. 227-239, maio 2009.

VEIGA, J. E. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 101-119, 2001.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável:** desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. 200 p.

VICENTE, V. M. B. Políticas públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, ANPAD, 2009. CD-ROM.

VIEIRA, A.; CARRIERI, A. P. Max Weber e a questão do método nas ciências sociais. **Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 9-31, jul./dez. 2001.

VIEIRA, P. F.; BOEIRA, S. L. Estudos organizacionais: dilemas paradigmáticos e abertura interdisciplinar. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA DE MELO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Atlas, 2006. p. 17-52.

VIEIRA, R. E. **Novo enfoque da gestão pública sócio-ambiental no Brasil:** um estudo sobre as políticas públicas socio-ambientais na administração pública brasileira. Disponível em: <<http://www.artigosbrasil.net/art/varios/2112/politica-publica-socioambiental.html>>. Acesso em: 14 jul. 2010.

WEBER, M. A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, G. **Weber**. São Paulo: Ática, 1979. p. 79-127.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UNB, 2004. v. 1.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971. 530 p.

WEBER, M. A Ciência como vocação. In: WRIGHT MILLS, C.; GERTH, H.H. (Org.) **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982. p.97-153.

WEISSHAUPT, J. A teoria da ação em Alan Touraine: alguns supostos e uma aplicação teórica. In: CARVALHO, M. C. B. de. **Teoria de ação em debate**. São Paulo: Cortez, 1993. p. 11-40.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2008. 216 p.

WINKLER, D.R. Modelos: da teoria à prática. . In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 129-132.

YUNES, M. A. M.; SZYMANSKI. Entrevista reflexiva & grounded theory: estratégias metodológicas para compreensão da resiliência em famílias. **Revista Interamericana de Psicologia**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, 2005. Disponível em: < <http://www.psicorip.org/Resumos/PerP/RIP/RIP036a0/RIP03950.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2008.

ZIZEK, S. De história e consciência de classe à dialética do esclarecimento, e volta. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p.159-175, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a08n59.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2009.