

Interações entre Estado e sociedade civil na construção do FEAPER e Programa Camponês do Rio Grande do Sul¹

Edmundo Hoppe Oderich²

Cátia Grisa³

Vinícius Jean Barth⁴

Resumo

Na esteira das abordagens relacionais sobre as interações entre Estado e sociedade civil e das discussões sobre construção e mudança em políticas públicas, o artigo analisa os processos de reformulação do Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) (2011) e de criação do Programa Camponês (2013), no Governo do Estado do Rio Grande do Sul. A análise se apoia no modelo dos múltiplos fluxos e na abordagem das coalizões de interesses, tendo a

1 Este artigo resulta do avanço das reflexões iniciais realizadas ao longo da disciplina "Análise de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural" (PGDR/UFRGS), parcialmente apresentadas pelo primeiro autor no VI Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPQS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2 Mestre e doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Engenheiro Agrônomo (UFRGS) e extensionista rural na EMATER-RS. Atua nos temas: políticas públicas de desenvolvimento rural e agricultura familiar; economia agrícola e agrária. E-mail: edmundo1234@gmail.com

3 Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Professora no Departamento Interdisciplinar e no PGDR, ambos da UFRGS. Atua nos temas: políticas públicas de desenvolvimento rural, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional. E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

4 Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS) e Engenheiro Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atua nos temas: políticas públicas de desenvolvimento rural, agroecologia e movimentos sociais do campo. E-mail: vini Barth@gmail.com



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

perspectiva das redes como pano de fundo, entendendo tais abordagens como promissoras para analisar o padrão diferenciado de relação entre Estado e movimentos sociais e sindicais observado na (re)formulação das políticas em foco. Também se faz uso das ideias de permeabilidade do Estado e trânsito institucional, evidenciando sua proximidade com as noções de empreendedores de políticas e de *policy brokers*, por sua vez, associadas a determinados atores analisados. Avalia-se que os referenciais utilizados apresentam interfaces teóricas promissoras para analisar processos de formação de agenda e criação de políticas públicas.

Palavras-chave: FEAPER. Programa Camponês. Múltiplos Fluxos. Coalizões de Interesse. Permeabilidade do Estado.

Introdução

A partir da Constituição de 1988, o Brasil experimentou mudanças significativas na relação entre Estado e sociedade civil. Dentre elas, destaca-se a institucionalização de novos instrumentos de políticas públicas e a criação de espaços e mecanismos de participação social, iniciativas que foram, em grande medida, consolidadas e ampliadas nas décadas seguintes (AVRITZER, 2008; SALLUM JR., 2003; DAGNINO, 2002).

Em relação ao meio rural, a emergência da agricultura familiar enquanto nova categoria social, em meados da década de 1990, marcou o início de uma nova trajetória para este segmento que até então estava marginalizado das ações do Estado brasileiro. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) inaugurou um crescente conjunto de políticas públicas voltado para a agricultura familiar, o qual não só teve grande influência de organizações sindicais e movimentos sociais como também passou a envolvê-las nas fases de formulação e implementação das políticas públicas (CONTI, 2016; GRISA; SCHNEIDER, 2015; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; BOLTER, 2013). A partir daí, concordando com Niederle, Fialho e Conterato (2014), entram na agenda das pesquisas os dilemas da interação entre Estado e sociedade civil, tema no qual estão inseridas as discussões sobre as formas e os mecanismos de participação social (formais e informais), o potencial e a fragilidade de seus marcos institucionais, as possibilidades e os limites dos espaços públicos, bem como as tensões na “cooperação conflituosa” (GIUGNI; PASSY, 1998) na construção e na implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo busca contribuir para tal desafio analisando a interação entre Estado e sociedade civil no processo de reformulação do Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) ocorrido em 2011. O FEAPER foi instituído no Rio Grande do Sul em 1988, com o objetivo de apoiar, por meio de financiamentos subsidiados, uma categoria de agricultores que esteve à margem das políticas de crédito rural das décadas anteriores (GULLO, 2001). O Fundo é administrado por um conselho misto, composto por órgãos públicos e organizações da sociedade civil, tendo passado, em 2011, por uma mudança importante decorrente de novas relações entre Estado e movimentos sociais.

Analisa-se, também, no âmbito do FEAPER, a formulação e implementação de uma de suas políticas públicas, o Programa de Apoio à Agricultura Familiar Campesina (“Programa Camponês”), no qual se observou um padrão diferenciado em sua formulação e execução devido à participação de movimentos sociais e sindicais. O Programa Camponês foi lançado em 2013 a partir de uma sequência de reivindicações, nos anos anteriores, dos movimentos sociais vinculados à Via Campesina. Tais organizações demandavam apoio do Estado para a concretização de um plano de agricultura camponesa associado a novos mecanismos de abastecimento urbano a ser protagonizado por atores que continuavam alheios às políticas estaduais de apoio à agricultura (VIA CAMPESINA, 2014).

Partindo das duas políticas públicas mencionadas, procura-se analisar o modo como a interação entre Estado e sociedade civil influenciou na formulação e em mudanças nas políticas públicas. Diferentemente de perspectivas que aludem para o “essencialismo” da sociedade civil (SILVA, 2006) ou o insulamento burocrático (EVANS, 1993), o artigo procura discutir, a partir do campo de análise de políticas públicas, como as relações entre atores públicos e privados moldaram as políticas públicas e influenciaram suas trajetórias.

Trata-se de uma análise focada nos processos de formação de agenda, formulação e mudanças nas políticas públicas, a partir das abordagens dos múltiplos fluxos desenvolvida por John Kingdon (KINGDON, 1984, 2006a, 2006b; CAPELLA, 2006) e das coalizões de interesse de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (WEIBLE; SABATIER, 2007;

SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, 1993), as quais deixam transparecer os vários atores e suas relações na construção das políticas públicas. Ademais, faz-se uso da noção de rede de políticas públicas enquanto método de descrição e análise dos padrões de relação existentes no âmbito dos programas analisados (ADAM; KRIESI, 2007; RHODES, 2006), apoiando-se, também, na ideia de permeabilidade do Estado (MARQUES, 1999) e “trânsito institucional” (SILVA; OLIVEIRA, 2011) para evidenciar a “[...] fluidez das *fronteiras* do Estado à penetração de grupos sociais organizados e em disputa por recursos, projetos e políticas” (BOLTER, 2013, p. 65). Essas abordagens e noções oferecem interpretações que auxiliam na compreensão da interação entre Estado e sociedade na construção, implementação e mudanças nas políticas públicas.

Para além desta introdução, o artigo está organizado em seis seções. A primeira retoma alguns elementos conceituais da análise de políticas públicas que exploram a interação entre Estado e Sociedade. As duas seguintes analisam o papel das ideias e dos atores na reformulação do FEAPER e no processo de criação do Programa Camponês a partir das abordagens mencionadas. A seção seguinte analisa a dinâmica das coalizões de interesse no processo de aprovação do Programa Camponês no Conselho Administrativo do FEAPER. Em seguida, a ênfase recai sobre as redes e a permeabilidade do Estado no contexto empírico analisado. Por fim, as considerações finais apresentam reflexões acerca das possibilidades de diálogo entre as ferramentas teóricas utilizadas, bem como sua adequação à análise do FEAPER e do Programa Camponês.

Interação entre Estado e sociedade na análise de políticas públicas: elementos conceituais

O debate sobre as interações entre Estado e sociedade civil na sociologia já apresenta importante acúmulo, principalmente nas abordagens relacionais (LAVALLE *et al.*, 2017; SCHMITT, 2011; ELIAS, 2008; SILVA, 2006). A literatura sobre movimentos sociais e redes sociais, em particular, têm se debruçado sobre as diferentes formas de interação (contestação, cooptação, cooperação, cooperação conflituosa etc.), a permeabilidade e o trânsito institucional entre Estado e sociedade (SILVA; OLIVEIRA, 2011; TILLY, 2006; SILVA, 2006; MARQUES, 1998, 1999, 2003; GIUGNI;

PASSY, 1998). Na literatura sobre movimentos sociais, ganhou espaço recentemente a interpretação de que estes atores não apenas confrontam, contestam e negociam com o Estado, “[...] mas também investiram pesadamente em ações por dentro das instituições do Estado, tanto através de novas arenas participativas como assumindo estrategicamente posições na burocracia” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 331). No debate sobre redes sociais e sua influência nas políticas públicas, destaca-se a interação entre atores públicos e privados, e os padrões de relações “[...] construídos a partir de vínculos institucionais e pessoais construídos ao longo de muitos anos, com ligações de várias naturezas – familiares, de amizade, políticas, de negócios e de corrupção” (MARQUES, 1999, p. 52).

Permeando ambos os debates, ganham espaço as noções de permeabilidade e trânsito institucional. A primeira refere-se às “zonas de sombra” entre Estado e o setor privado, ou seja, ao modo como interesses privados influenciam o decurso das políticas públicas a partir de “inúmeros contatos pessoais” com atores governamentais (MARQUES, 1999). Já a noção de trânsito institucional caracteriza o “[...] deslocamento contínuo de militantes sociais-partidários por diferentes espaços de atuação (organizações sociais, partidos, fóruns institucionais e posições governamentais), o qual é, em grande medida, possibilitado pela interpenetração partidário-movimento” (SILVA; OLIVEIRA, 2011, p. 98).

Em suma, nessas abordagens relacionais compreende-se que “[...] os atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem, efetivamente, como parte de uma teia de interdependências, impossível de ser apartada de seus contextos” (SCHMITT, 2011, p. 86), e que as relações entre Estado e sociedade civil não configuram um jogo de soma zero, e sim uma complexa teia de relações com diversos padrões, formatos e efeitos, cujas repercussões ainda precisam ser mais bem estudadas e analisadas.

E no campo de análise de políticas públicas, como as relações entre Estado e sociedade são interpretadas? Embora com diferentes ênfases, diversas abordagens compreendem o Estado de maneira relacional e interpretam os processos de formulação, implementação e mudança das políticas públicas abarcando uma multiplicidade de atores, com ideias, interpretações de mundo e interesses confluentes e, em diversas situações, divergentes.

O modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1991), a abordagem do referencial global/setorial (JOBERT; MULLER, 1987), a perspectiva de fóruns e arenas de políticas públicas (FOUILLEUX, 2003, 2000), a noção de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) e o debate sobre transferência de políticas públicas (STONE, 2012; DOLOWITZ; MARSH, 2000) são alguns exemplos de abordagens que colocam luz sobre as contribuições de atores diversos na trajetória das políticas públicas. Com diferentes ênfases, ganham espaço no campo de estudo interpretações da ação pública como construção coletiva de atores em interação.

Visando a ilustrar estas interpretações, apresentam-se a seguir outras três abordagens de análise de política pública que – além de contribuir na análise dos programas objetos deste artigo – explicitam a diversidade de atores e de relações presentes nas políticas públicas, sendo elas a abordagem de redes de políticas públicas, o modelo de múltiplos fluxos, e a abordagem de coalizões de interesses.

Dentre estas, a mais explícita na discussão sobre Estado e sociedade civil é a abordagem de redes de políticas públicas ou de ação pública. Como menciona Hassenteufel (2008, p. 134), a noção de rede de ação pública fundamenta-se na “ideia de que as políticas públicas não são produzidas somente pelo Estado, mas por um amplo conjunto de atores (públicos e privados) em interação”. Esta abordagem ganhou espaço nos anos 1980, em um contexto de perda de capacidade de ação autônoma do Estado, aumento da interação com uma multiplicidade de atores (públicos e privados) e de níveis da ação pública (local, nacional, transnacional) (ROMANO, 2011; HASSENTEUFEL, 2008).

Além disso, essa abordagem provocou mudanças significativas no campo de análise de políticas públicas. De acordo com Hassenteufel (2008) e Massardier (2006), a abordagem de rede de política pública: a) colocou no mesmo plano analítico atores estatais e não estatais. O Estado é analisado da mesma forma que os atores exteriores a ele, sendo este compreendido de maneira fragmentada (não se trata de uma estrutura monolítica, mas sim composta por diferentes ministérios, departamentos, secretarias, conselhos etc., cada qual com ideias, interesses e objetivos distintos, não raramente, conflitantes); b) não faz uma separação entre Estado e Sociedade, “[...] mas

entre espaços sociais autônomos que incluem atores privados e públicos mobilizados por um objetivo” (MASSARDIER, 2006, p. 179); c) rompeu com a abordagem sequencial (JONES, 1970), compreendendo a política pública não como uma sequência linear de fases, mas como o produto de interações múltiplas entre atores diversos (individuais e coletivos, públicos e privados).

Nessa abordagem, as interações entre Estado e sociedade civil podem ocorrer de diversas formas. Em uma perspectiva mais restrita, pode-se ter redes próximas ao formato “triângulo de ferro” (LOWI, 1969), compostas por grupos de interesse, membros do Congresso Nacional e responsáveis políticos ou administrativos de um setor; ou “comunidades de política” compostas por um número limitado de atores, cujas relações são mais estreitas e estáveis em torno de ideias e crenças comuns, com importante grau de coesão e “fechamento” ao exterior; ou ainda, em uma perspectiva mais ampla, as redes temáticas, que reúnem um amplo conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilha um objetivo momentâneo, sendo mais abertas e instáveis (HASSEENTEUFEL, 2008; MASSARDIER, 2006; THATCHER, 2006).

Com efeito, a diversidade de tipos (tipologias) de redes e suas repercussões sobre as políticas públicas têm sido objeto de atenção da literatura no tema. No entanto, no presente caso, o uso da perspectiva de redes de políticas não ocorre no sentido de propor um padrão específico de relações a partir da rede formada pelos diferentes atores do FEAPER e do Programa Camponês – ou enquadrá-los em um padrão preestabelecido. O objetivo aqui será apontar a importância e a natureza dos vínculos entre os diferentes atores envolvidos, mostrando também o caráter imprescindível da posição de determinados indivíduos-chave na interface entre a esfera governamental e não governamental.

O modelo dos múltiplos fluxos, proposto por Kingdon (1984, 2006a, 2006b), compreende que a criação ou mudança de políticas públicas é determinada pela dinâmica de três fluxos independentes, sendo eles: a) fluxo dos problemas, atentando para o fato de que problemas são construções sociais e, portanto, carregam diferentes interpretações da realidade; b) fluxo político, caracterizado pela disposição das forças envolvidas nas disputas políticas; e,

c) fluxo das soluções, ou seja, as respostas aos problemas públicos, ainda que estas nem sempre são elaboradas a partir do problema em questão.

Permeando estes diferentes fluxos, encontram-se “comunidades de políticas” ou “coalizões de interesses”, para dialogar com noções de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), configuradas como grupos de atores “visíveis” e “invisíveis” (atores governamentais e não governamentais), especialistas no tema, com ideias, via de regra, bem coesas, e atuantes na visibilidade e delimitação dos problemas e na construção de soluções para estes (CAPELLA, 2006; KINGDON, 1984, 2006a, 2006b).

Para Kingdon (1984, 2006b), é a convergência dos três fluxos independentes, por meio da ação decisiva de “empreendedores” de política pública, que resulta em uma janela de oportunidades para alterações na agenda de políticas governamentais, permitindo que nesta sejam introduzidas novas questões.

No caso estudado, conforme detalhado nas próximas seções, a atuação dos atores visíveis e invisíveis, e dos principais empreendedores da reformulação do FEAPER e da criação do Programa Camponês evidencia como a construção das políticas públicas extrapola os limites do Estado e da burocracia, envolvendo igualmente atores da sociedade. Concorde-se, portanto, com o pressuposto do modelo dos múltiplos fluxos que considera como dada a interação entre Estado e sociedade civil na dinâmica dos três fluxos, centrando a reflexão nos elementos que afetaram a trajetória e possibilitaram a sua confluência na formulação das políticas em foco.

Por sua vez, a abordagem de coalizões de interesses parte da interpretação de que a unidade de análise mais profícua à compreensão das mudanças nas políticas públicas é o subsistema, entendido como um grupo de atores (públicos e privados) ativamente envolvido com um problema ou uma questão.

Em cada subsistema, os atores podem ser agregados em um dado número de coalizões de interesse, ou seja, grupos de atores que compartilham crenças e agem de maneira coordenada durante um tempo relativamente longo. Essas crenças são organizadas em um sistema hierárquico tripartite, no qual no nível mais elevado encontra-se o “*deep core*”, que são os axiomas fundamentais, “as crenças gerais que se aplicam a maioria das políticas

públicas” (SABATIER; SCHLAGER, 2000, p. 27) (por exemplo, esquerda e direita, igualdade social). O próximo nível é o “*policy core*”, que diz respeito às estratégias e às posições políticas próprias de uma política pública para a defesa do “*deep core*”. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1999), este nível (e não o “*deep core*”) é a “cola” das coalizões, visto que representa as compreensões (normativas e empíricas) básicas relativas a uma dada questão. Finalmente, há os “aspectos secundários” que abarcam uma multiplicidade de decisões instrumentais e informações necessárias para executar a política pública. Nem todos os membros de uma coalizão de causa partilham inteiramente o mesmo sistema de crenças; porém, estas discordâncias (quando existentes) concentram-se basicamente nos aspectos secundários. Para mediar as relações nos subsistemas, tendo em vista que as coalizões estão em constante conflito tentando impor suas referências e ações, há um grupo de atores que não pertence a nenhuma coalizão, podendo ter uma “competência neutra”: os “*policy brokers*” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Sua função é moderar/reduzir o conflito, permitindo a construção de soluções para o problema público.

Ao retomar elementos conceituais das três abordagens, nota-se que elas partem da interação entre Estado e sociedade civil. Sobressai-se a interpretação de que a construção ou mudanças nas políticas públicas implica participação, interações, negociação, conflitos e acordos entre Estado e sociedade civil. Com efeito, mais do que a distinção entre a origem governamental ou não governamental dos atores, interessa nestas abordagens a atuação e a negociação dos atores públicos e privados, das comunidades de políticas e das coalizões de interesses. Avançando na reflexão, a associação entre as abordagens das coalizões de interesse e dos múltiplos fluxos na análise do FEAPER e do Programa Camponês permite visualizar que diferentes coalizões de interesses atuam nos distintos fluxos (considerando que sua ação passa a ser mais efetiva na medida em que estão imersos nos três fluxos) e observa-se o caráter imprescindível e certas funções de determinados indivíduos-chave (empreendedores e *policy brokers*).

Assim, o artigo se apoia nas contribuições da sociologia e do estudo de políticas públicas que analisam as interações entre Estado e sociedade civil e suas repercussões na construção e na trajetória das políticas públicas.

Procura-se evidenciar a mudança do FEAPER e construção do Programa Camponês imerso em uma rede de relações entre Estado, academia, e movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar.

Ideias e atores permeando o Estado na reformulação do FEAPER

O crescimento da permeabilidade do Estado às organizações da sociedade civil verificado no Brasil nas décadas recentes não se restringiu à esfera federal (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2002; MARQUES, 1999). Também nos níveis estadual e municipal, perpetuaram-se fóruns participativos, conselhos, comitês gestores, orçamentos participativos, entre vários outros espaços que conformaram um vasto campo de atuação institucional para organizações e movimentos sociais (SILVA; SCHMITT, 2012; SILVA; OLIVEIRA, 2011; ABRAMOVAY, 2001).

No Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito das políticas públicas para o desenvolvimento rural e para a agricultura familiar, o Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) pode ser mencionado como um dos exemplos desse processo de aproximação entre Estado e sociedade civil. Fundado em 1988, o FEAPER foi reformulado em 2011⁵ para permitir a operacionalização de um conjunto de novos programas lançados pela então recém-criada Secretaria (Estadual) de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR)⁶. Tais programas, implementados a partir de 2011, direcionavam-se para o fomento de atividades agrícolas e agroindustriais de agricultores familiares, pecuaristas familiares, assentados da reforma agrária, remanescentes de quilombos, indígenas e pescadores artesanais, atores que até um passado recente estavam situados

5 *Até então, o FEAPER se resumia basicamente no Programa Troca-Troca de Sementes de Milho e Sorgo, que consiste na venda de sementes de milho e sorgo subsidiadas e em pequenas quantidades, tendo os Sindicatos de Trabalhadores Rurais como principais atores na operacionalização do programa e distribuição das sementes.*

6 *Tal como o FEAPER, a criação da SDR também ilustra a influências das organizações da agricultura familiar no governo gaúcho. A pressão exercida pela FETAG, FETRAF e Via Campesina, demandando um tratamento especial por parte do novo governo eleito foi atendida, explicitando-se na criação de um órgão (a SDR) que passaria a atender um conjunto de novos atores por meio de políticas distintas das operacionalizadas pela tradicional Secretaria de Agricultura.*

à margem da esfera de ação do Estado. A partir dessa reestruturação, o FEAPER ganhou centralidade no contexto das políticas públicas para a agricultura familiar no Rio Grande do Sul, passando a abrigar praticamente todo o conjunto de políticas estaduais voltado a esse público. Considerando sua nova estrutura e funções, na perspectiva das coalizões de interesse, é possível identificar o FEAPER como um subsistema de políticas estaduais de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, estando permeado por diferentes coalizões e seus respectivos sistemas de crenças, conforme aprofundado na quinta seção.

No contexto da agricultura familiar do Rio Grande do Sul à época da reformulação do FEAPER, identificava-se claramente uma coalizão de interesses formada, sobretudo, por integrantes do governo estadual eleito em 2010, dirigentes de movimentos sociais e de sindicatos rurais – Via Campesina, FETAG e FETRAF – e, em menor grau, representantes do meio acadêmico. Tal coalizão identificava uma situação adversa para a reprodução social da agricultura familiar e dos camponeses⁷ e apontava como solução possível o fomento produtivo de atividades agrícolas e agroindustriais por meio de financiamentos coletivos, subvencionados e “desburocratizados” para estas categorias (LA VIA CAMPESINA, 2015; GÖERGEN; LEAL, 2015).

Os problemas e as soluções (e seus respectivos fluxos) apontados pela referida coalizão encontraram um cenário favorável justamente a partir de 2011, momento em que houve uma mudança crucial no fluxo político. No período anterior, a orientação do governo estadual, de perspectiva liberal, estava voltada para a redução do papel do Estado e, no âmbito das políticas agrícolas, para a priorização da agricultura empresarial. Em 2011, por sua vez, toma posse um governo de narrativa oposta ao anterior, fortemente identificado com os movimentos sociais populares, enfatizando o papel do Estado na alavancagem de processos de desenvolvimento.

7 Não adentraremos na discussão acerca do conceito de camponês, sua adequação ou não à realidade e aos propósitos do referido programa. Por hora, é suficiente mencionar que a manutenção do termo “camponês” no nome do programa se deu, sobretudo, pela pressão dos movimentos sociais que o reivindicavam, tendo em vista sua identidade enquanto camponês, justificado pelo seu modo diferenciado de se fazer agricultura, necessitando, portanto, também de políticas públicas que atendessem essas especificidades.

Na composição do novo governo, as instâncias e órgãos estaduais que passaram a se envolver com as políticas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento – SDR, EMATER/RS, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SEPLAG), Secretaria da Fazenda, BADESUL – vieram a ser ocupadas pelo mesmo partido político do governador eleito, o que contribuiu para dar coesão e fortalecer a abertura da janela de oportunidades gerada pela convergência dos fluxos. Cabe destacar, ilustrando a permeabilidade do Estado e o trânsito institucional, que vários cargos foram ocupados por gestores com relações muito próximas e crenças políticas bastante alinhadas às das principais organizações representantes do público beneficiado com os novos programas do FEAPER – FETAG, FETRAF e Via Campesina. Inicialmente, tais atores apresentavam um significativo grau de uniformidade, sobretudo nas crenças relativas à política (*policy core*), mas que posteriormente se diferenciaram, ocasionando um rompimento e um impasse na efetivação do Programa Camponês, como explorado na quinta seção. Destaca-se, no mesmo sentido, o alinhamento político com o governo federal, que foi fundamental para, entre outros elementos, garantir recursos para a capitalização do FEAPER e a consequente viabilização do conjunto da nova política.

Em relação ao fluxo de problemas, não houve dificuldade em mantê-lo favorável à sustentação da janela de oportunidades, tendo em vista: a) o recém-manifestado apoio da maioria nas urnas, aprovando um programa que, do ponto de vista da agricultura e do rural, manifestava-se claramente favorável a políticas específicas para a agricultura familiar; b) a facilidade em justificar o apoio à agricultura familiar, uma vez que as principais interpretações dos dados censitários agropecuários de 2006 e outros indicadores estaduais atribuíam um sentido extremamente positivo à mesma; c) a crise na assistência técnica e extensão rural gerada no governo anterior, a partir da demissão repentina de mais de 400 funcionários do quadro técnico da EMATER/RS sob alegação de contenção de despesas.

Com a nova situação nos fluxos político e de problemas, estruturaram-se e aceleraram-se os trabalhos de uma coalizão de interesses pró-políticas para a agricultura familiar, que em boa medida já dispunha de ideias e formulações muito antes das eleições (isto é, da principal mudança

no fluxo político). Assim, no momento em que o novo governo tomou posse, soluções tecnicamente viáveis já estavam “no ar”, isto é, prontas para atender às novas demandas em relação às políticas para agricultura familiar e desenvolvimento rural. A partir desse momento, veio a ser posta em prática a substancial reestruturação do FEAPER, que, ao ser potencializado enquanto instrumento de fomento produtivo, permitiu a formulação e implementação de um conjunto de políticas estaduais até então inexistentes.

Assim, pode-se afirmar que a reformulação do FEAPER resultou da confluência dos diferentes fluxos independentes propostos por Kingdon e da atuação da coalizão de interesses pró-políticas para agricultura familiar, ambos os eventos marcados pela permeabilidade do Estado, trânsito institucional e participação das organizações sindicais e movimentos sociais. Conforme mostrado na seção seguinte, dentro desse grupo poderiam ser encontrados os principais empreendedores da nova política pretendida, estando sua ação focada basicamente em torno do processo eleitoral, decisivo para as mudanças almejadas na agenda da agricultura e do desenvolvimento rural.

Ideias e atores permeando o Estado na reformulação do Programa Camponês

O novo cenário estabelecido a partir de 2011 no âmbito das políticas de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural foi condição elementar para a criação do Programa Camponês. Dentre os programas que passaram a ser operacionalizados por meio da reformulação do FEAPER, o “Programa de Apoio à Agricultura Familiar Camponesa”, desenvolvido em parceria com o Fundo Social do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi o que obteve a maior dotação de recursos. Diferentemente dos demais, o Programa Camponês resultou de um processo específico e intenso de reivindicações e negociação dos movimentos sociais organizados em torno da Via Campesina junto ao governo estadual a partir de 2011 e ao BNDES ainda no período anterior. Descontentes com os rumos da política de crédito rural adotada pelo Governo Federal – ainda que reconhecessem explicitamente os avanços proporcionados

pelas políticas direcionadas à agricultura familiar –, tais organizações passaram a reivindicar uma política condizente com as seguintes diretrizes:

[...] i) Programa que afirme a agricultura camponesa e os povos tradicionais como base para o desenvolvimento do campo, bem como afirme a função social da terra [...]; ii) Aproximar através da produção de alimentos saudáveis as forças sociais do campo e da cidade que compartilham um interesse comum de mudanças sociais de caráter popular para o Brasil; iii) Produção policultural orientada pela diversidade alimentar e geração de excedente econômico (monetário), tendo por base a produção do alimento saudável, conectado prioritariamente aos mercados locais e institucionais; iv) Criação de condições materiais para a manutenção do camponês no campo, sobretudo a juventude rural, potencializando o papel das mulheres como sujeito produtivo, ampliando sua renda, elevando sua consciência social, gerando novas relações de gênero, novos processos produtivos ambientalmente sustentáveis e melhorando sua qualidade de vida. (VIA CAMPESINA, 2014).

Aqui novamente a abordagem dos múltiplos fluxos parece contribuir para compreender a introdução da “pauta camponesa” na agenda governamental e, como consequência, a criação do novo programa nos moldes do FEAPER. No entanto, se no caso da reformulação do FEAPER as mudanças no fluxo político e no fluxo de problemas resultaram de uma mudança externa (o resultado das eleições e a posse do novo governo estadual em 2011), na análise do Programa Camponês os três fluxos são concebidos em uma escala mais reduzida, isto é, as mudanças que permitiram a criação do programa se deram internamente ao ambiente do FEAPER e das entidades que dele participam.

A esse respeito, é importante destacar o papel peculiar e central de dois empreendedores de políticas públicas que compunham o campo político da Via Campesina durante o processo de reivindicações que culminou com a criação do programa. O primeiro deles tinha origem urbano-industrial, atuando como liderança sindical na Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Rio Grande do Sul (FTM-RS). Ainda que não estivessem diretamente vinculados ao meio rural e à agricultura, alguns setores sindicais urbanos, em especial a FTM-RS, mantinham uma sólida aliança política com a Via Campesina, inclusive integrando o projeto inicial de distribuição e abastecimento urbano inicialmente abarcado pelo Programa Camponês.

Com a posse do novo governo estadual em 2011, o empreendedor que emergiu dessa aliança entre Via Campesina e FTM-RS, então presidente da FTM-RS, passou a ocupar um cargo de Assessoria Superior do

Governador. Isso representou uma vantagem crucial tanto no fluxo político – devido à influência direta sobre a instância máxima do governo estadual, bem como órgãos diretamente relacionados ao tema e, dentro deles, à coalizão de interesses que havia reformulado o FEAPER – quanto no fluxo de problemas, pela possibilidade de argumentação e difusão das ideias e perspectivas da Via Campesina junto ao governador e às diversas entidades presentes no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social criado pelo governo em 2011.

Já o outro empreendedor situava-se informalmente na ligação entre a Via Campesina e o BNDES. Tratava-se de uma liderança religiosa e camponesa nos movimentos de luta pela terra no Rio Grande do Sul, com papel-chave na criação do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), na direção da Via Campesina e na elaboração das linhas gerais do Programa Camponês. Já havia sido, também, secretário estadual da reforma agrária, entre 1999 e 2002, e deputado estadual no período de 2003 a 2006. Suas relações pessoais de amizade e relações históricas de militância com dirigentes do BNDES tiveram papel preponderante na persuasão do Banco para a liberação de recursos para a execução do programa.

O papel desempenhado por esses dois atores na formulação e na operacionalização do Programa Camponês coincide com a descrição de Capella e Brasil (2015) acerca das funções exercidas pelos empreendedores, os quais

[...] atuam na estruturação do debate interno das comunidades [ou coalizões de interesses, nos termos que está sendo privilegiado neste trabalho] a respeito de possíveis mudanças a serem introduzidas numa política, defendendo relações causais entre problemas e soluções, destacando aspectos de propostas que sejam adequados aos seus membros. (CAPELLA; BRASIL, 2015, p. 461).

Sendo assim, a “costura” realizada por ambos empreendedores nos diversos níveis de governo pelos quais transitavam garantiu e concatenou: espaço para a pauta da Via Campesina no interior do governo (fluxo de problemas); vontade política em nível federal e estadual para atender à proposta (fluxo político); viabilidade técnica decorrente de um instrumento já existente (o FEAPER) capaz de operacionalizar o programa (fluxo de soluções); e viabilidade financeira em razão da liberação de recursos em nível estadual e federal⁸.

8 O acordo definiu que o BNDES se responsabilizaria por uma contrapartida de R\$ 25 milhões (necessariamente com 100% de subvenção, uma vez que eram recursos do Fundo Social do banco), contanto que o mesmo valor fosse aplicado pelo governo do estado (não necessariamente com o mesmo percentual de subvenção).

Com essa convergência de fluxos, abriu-se uma janela de oportunidade específica para a proposta da Via Campesina. Com efeito, tal oportunidade inseriu a “pauta camponesa” na agenda governamental e transformou-a em um novo programa do FEAPER, com subvenção de 80% a 100% nos financiamentos e direcionamento para cooperativas identificadas com a pauta camponesa. Entre os diferenciais do novo programa, é possível mencionar o financiamento de estruturas agroindustriais para produção de insumos de base ecológica (biofertilizantes, pó de rocha, sementes crioulas); de entrepostos comerciais para abastecimento urbano, em consonância com as políticas de criação de mercados institucionais; de insumos e equipamentos específicos para beneficiamento da produção orgânica, entre outros componentes do modelo de produção, beneficiamento e distribuição propostos pelas organizações sociais envolvidas, até então inexistentes ou inexpressivos nas políticas agrícolas estaduais.

As coalizões de interesse na aprovação do Programa Camponês

Configurado o instrumento que operacionalizaria o Programa Camponês, isto é, uma linha de crédito específica no FEAPER, sua materialização dependia ainda da aprovação no Conselho Administrativo do fundo, o que, em princípio, se tratava apenas de um protocolo burocrático a ser cumprido. Entretanto, divergências decorrentes de fatores internos e externos acarretaram rompimentos na principal coalizão presente no FEAPER.

Conforme mencionamos anteriormente, com a centralidade setorial assumida pelo FEAPER a partir de 2011, parece-nos apropriado concebê-lo enquanto subsistema de políticas estaduais de apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, havendo nele duas coalizões de interesse. Já mencionada em seções anteriores, a primeira seria composta pela maioria das entidades do conselho⁹, que partilhavam um *deep core* situado, no

9 Cabe salientar que no Conselho Administrativo do FEAPER, instância máxima do Fundo, metade dos assentos são ocupados por representantes das mais diversas organizações sociais vinculadas à agricultura familiar e à agricultura patronal, representando assim uma considerável diversidade política. As seguintes organizações compõem o Conselho Administrativo do FEAPER enquanto representantes da sociedade civil: Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), Associação Rio-grandense dos Pequenos Agricultores (ARPA – MPA, vinculada à Via

espectro político-ideológico, mais ou menos à esquerda. O *policy core* que uniria tal coalizão estaria centrado na perspectiva de apoio à agricultura familiar. Já a segunda coalizão teria como principal representante a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), em uma perspectiva de apoio ao agronegócio. Esta segunda coalizão, no entanto, permaneceu praticamente inexpressiva, uma vez que a delimitação do subsistema estaria restrita ao FEAPER, ou seja, a um ambiente de antemão desfavorável à difusão do seu conjunto de crenças e a sua atuação em geral, por ser um instrumento nomeadamente destinado ao apoio de “pequenos estabelecimentos rurais”.

Adaptando a representação elaborada por Fernandes (2015) e a classificação de “*policy core*” de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), no conselho do FEAPER seria possível identificar desde atores que defendem um modelo de desenvolvimento com base no agronegócio, a partir do *paradigma do capitalismo agrário* (como a FARSUL, por exemplo), até aqueles que defendem um modelo fundamentado na agricultura camponesa, a partir do *paradigma da questão agrária*¹⁰ (como as organizações vinculadas à Via Campesina). A maioria das organizações que compõem o Conselho, no entanto, estariam situadas em uma posição intermediária, defendendo o que o autor classifica como um modelo com base na agricultura familiar (FERNANDES, 2015). Apesar dessas diferenças que evidenciavam a diversidade político-ideológica do Conselho, as organizações da agricultura familiar (Via Campesina e Movimentos sindicais) compunham uma única coalizão pró-políticas para a agricultura familiar, a qual disputava espaço e políticas com a coalizão do agronegócio.

Ocorre, no entanto, que dois fatores vieram a desestabilizar a primeira coalizão, colocando-se como entraves para a pronta aprovação do Programa Camponês no conselho do FEAPER. O primeiro fator foi de caráter exógeno

Campesina), Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS), Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS, vinculada à Via Campesina), Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul (FECOAGRO), Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).

10 Enquanto o *paradigma da questão agrária* interpreta a subalternidade do campesinato como resultado intrínseco da dinâmica capitalista, para o *paradigma do capitalismo agrário* a competitividade é o caminho para o combate da desigualdade, colocando o campesinato como entrave para o desenvolvimento (FERNANDES, 2015).

ao subsistema, decorrente do crescente tensionamento entre a principal força política que sustentava o governo e o partido político predominante entre os dirigentes da FETAG. O segundo fator foi a possibilidade de comercialização de milho transgênico no Programa Troca-Troca de Sementes, pauta colocada na agenda do FEAPER pela FETAG. Tal proposta não seria aceita pelas organizações ligadas à Via Campesina e pela FETRAF em razão de sua incongruência com o modelo de agricultura defendido por tais atores (expresso nos objetivos do Programa Camponês). Na prática, a nova questão na agenda evidenciava os limites do entendimento comum que sustentava o *policy core* em torno do apoio à agricultura familiar.

Em contraposição à postura contrária à inclusão de sementes transgênicas no Programa Troca-Troca, a FETAG passou a se posicionar contra a aprovação do Programa Camponês. Tal posicionamento se tornou um significativo entrave, visto que tal organização tinha um poderoso recurso de barganha junto aos atores estatais que compunham o conselho do FEAPER (por serem todos do principal partido do governo) em razão de sua considerável base social/eleitoral que seria “perdida” no caso de um rompimento.

A resolução do impasse se deu por uma mediação realizada pelo Secretário da SDR, presidente do conselho do FEAPER, a quem poderíamos associar a figura do *policy broker*. Conforme descrito por Weible e Sabatier (2007), trata-se de uma figura-chave na resolução de impasses entre coalizões adversárias, normalmente confiada por ambas e detentora de algum poder de decisão.

A atuação do secretário da SDR (que também já havia sido deputado estadual por quatro mandatos) como *policy broker* no subsistema FEAPER se efetivou mediante negociação e convencimento de ambas as partes acerca do que poderíamos chamar de ajustes regulatórios em ambos os instrumentos (Programa Camponês e Troca-Troca de Sementes), culminando com a aprovação de ambos. Somente então, a partir de 2013, o Programa Camponês passou a ser efetivamente operacionalizado.

Em um primeiro momento, foram investidos R\$ 25 milhões na modalidade financiamento, com subvenção de 80%, beneficiando em torno de quatro mil famílias ligadas às cooperativas da Via Campesina e da

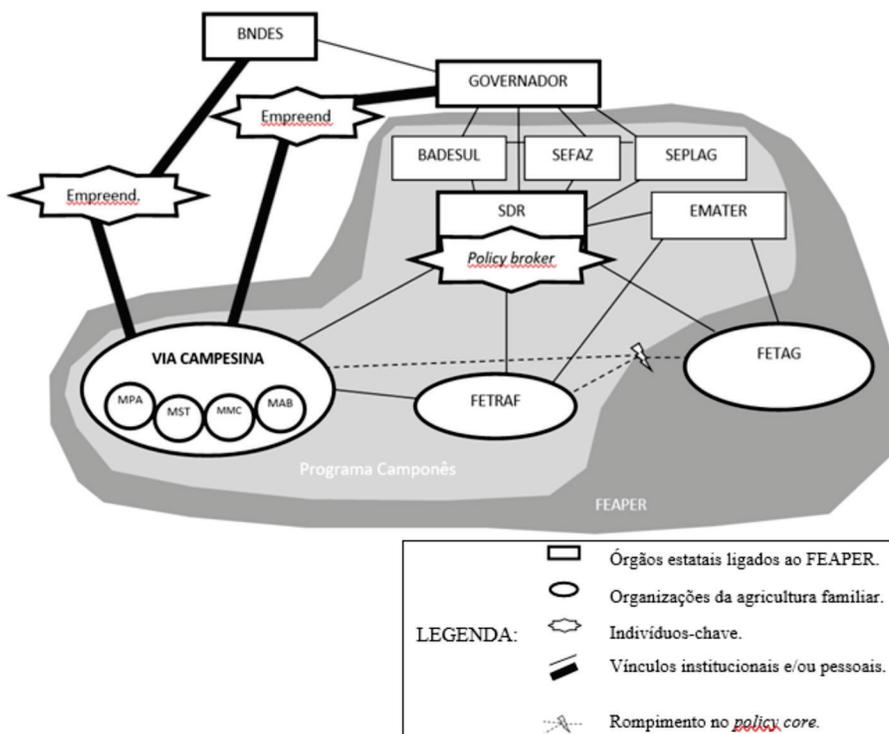
FETRAF que apresentaram projetos estruturados de acordo com os objetivos do programa. A segunda etapa do programa prevê o investimento de mais R\$ 25 milhões como contrapartida do BNDES, tendo sido iniciada no ano de 2016 com modificações operacionais e conceituais decorrentes da mudança no cenário político (eleição de governo estadual adversário em 2014).

As redes e a permeabilidade do Estado no contexto de criação e execução do FEAPER e do Programa Camponês

Como evidenciado acima, a reformulação do FEAPER e posterior criação dos programas de fomento foram processos concebidos e implementados em um panorama organizacional composto por atores estatais (vinculados tanto ao governo estadual quanto federal) e da sociedade civil (incluindo movimentos sociais e organizações sindicais). Conceber tal cenário a partir da noção de redes de política pública se torna propício na medida em que a relação entre tais atores, na prática, tem como características: a) baixo grau de hierarquia entre as diferentes esferas envolvidas, ilustrado pela dinâmica de funcionamento do Conselho Administrativo do FEAPER e pela impossibilidade de qualquer um dos atores ali presentes aprovar medidas sem prévia articulação e convencimento dos demais; b) a fragmentação do Estado em atores institucionais concretos (no caso: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Gabinete do governador, SDR, entre outros), com funções e interesses que eventualmente os colocam em conflito; c) um elevado trânsito de atores que ora ocupam espaços na esfera dos movimentos sociais e sindical, ora nos cargos eletivos ou indicados do Estado (RHODES, 2006; ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; SILVA; OLIVEIRA, 2011; ADAM; KRISI, 2007; MARQUES, 1999).

A Figura 1 representa a rede de relações em que ocorreram esses processos de construção e implementação do FEAPER e do Programa Camponês. Trata-se de uma representação esquemática que ilustra a interação entre atores governamentais e da sociedade civil, e destaca o papel de dois “empreendedores” de política pública (KINGDON, 2006a; CAPELLA, 2006; CAPELLA; BRASIL, 2015) e um “*policy broker*” (WEIBLE; SABATIER, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999), os quais

cumpriram papéis determinantes na formação da agenda. Como discutido, tais atores foram fundamentais nos processos de difusão de ideias relativas ao FEAPER e ao Programa Camponês, na articulação de atores e na proposição de mudanças, particularmente: em nível estadual, no convencimento do centro de governo para assumir a proposta da sociedade civil organizada enquanto programa de governo; em nível federal, no convencimento do BNDES para liberação de recursos; e no âmbito interno do FEAPER, na resolução de impasses entre as coalizões capitaneadas pela FETAG e pela Via Campesina, que em certo momento tornaram-se adversárias.



Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 1 – Representação simplificada da rede de relações formais e informais envolvida na reformulação do FEAPER e na criação do Programa Camponês

Note-se que os três indivíduos estão situados precisamente na comunicação entre os atores estatais e as organizações da sociedade civil envolvidas. Todavia, a principal característica comum entre tais atores é o fato de que suas trajetórias individuais são marcadas por “idas e vindas” e trânsito institucional a diferentes funções de direção nos poderes executivo e legislativo e na liderança de movimentos sociais, sindicais e eclesiais de base. Na prática, há uma fronteira difusa que impede que a localização desses atores seja definida de forma precisa e estanque, sendo entendida como causa e consequência da interpenetração entre Estado e sociedade, no que Evans (1993) denominaria “zona de sombra”. A natureza “borrada” (MÜLLER, 2007) dessa fronteira – que caracteriza a permeabilidade do Estado – foi justamente um dos elementos centrais que proporcionou a emergência de políticas inovadoras para a agricultura familiar, a exemplo da reformulação do FEAPER e do Programa Camponês.¹¹

Tais elementos evidenciam a adequação de abordagens relacionais em detrimento de noções mais sugestivas à dicotomização Estado-sociedade, à “essencialização da sociedade civil” (SILVA, 2006) ou do insulamento burocrático (EVANS, 1993). Trata-se de deslocar o foco das características e atributos dos agentes para os contatos, as relações e os vínculos entre eles, partindo do pressuposto que “[...] as relações estabelecidas entre os atores e as posições que estes ocupam nesta estrutura relacional são dimensões fundamentais na explicação dos processos sociais” (MÜLLER; SILVA; SCHNEIDER, 2012, p. 4).

Considerações finais

A reestruturação do FEAPER, a partir de 2011, representou uma mudança qualitativa nas políticas estaduais para a agricultura familiar. Desde então, o FEAPER vem mantendo-se enquanto instrumento de fomento produtivo para a agricultura familiar, ainda que com bem menos força devido às mudanças recentes no cenário político estadual e nacional.

¹¹ Outros exemplos de políticas públicas que emergiram ou foram reestruturadas a partir da interação da sociedade civil com o Estado são o Programa de Habitação Rural do Rio Grande do Sul, o Programa Nacional de Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Um Milhão de Cisternas (DUQUE, 2015; BOLTER, 2013; GRISA, 2012).

Assim como no caso de outras políticas públicas para a agricultura familiar que foram desenvolvidas a partir dos anos 2000, a reestruturação do FEAPER e a criação de seus novos programas mostraram como a aproximação entre Estado e sociedade civil tem potencial de estabelecer um ambiente profícuo para a formulação de políticas originais e adequadas à realidade de seu público-alvo. Nesse sentido, o Programa Camponês foi inovador enquanto política que estruturou a possibilidade de um número considerável de cooperativas e agricultores que se reivindicam camponeses acessar recursos que contribuem com sua transição para uma agricultura de base ecológica.

Em relação ao referencial teórico utilizado, a adoção da uma abordagem relacional como pano de fundo da presente análise permitiu reconhecer aspectos importantes. Entre eles, destaca-se o baixo grau de hierarquia entre os diferentes atores da rede em questão, mesmo na relação entre os entes estatais e aqueles da sociedade civil. Percebe-se, também, a posição privilegiada de indivíduos cuja atuação se reveza entre a esfera estatal e a social/sindical, aproximando as ideias de trânsito institucional e de permeabilidade do Estado às noções de empreendedores de políticas e de *policy brokers*.

O modelo dos múltiplos fluxos também se mostrou útil, tanto na explicação das condições que convergiram para a reestruturação do FEAPER, quanto para entender o processo que culminou com a criação do Programa Camponês. Em ambos os processos, o principal determinante pareceu recair sobre as mudanças no fluxo político.

Quanto à abordagem das coalizões de interesse, identificou-se o FEAPER como subsistema de políticas estaduais para a agricultura familiar e para o desenvolvimento rural, inicialmente identificando-se duas coalizões: uma coalizão identificada com o agronegócio, capitaneada pela FARSUL, mantendo-se inexpressiva no âmbito do FEAPER; outra, identificada com a agricultura familiar (FETAG, Via Campesina, FETRAF etc.) e que, em determinado momento, veio a ser rompida, demandando a mediação de um *policy broker* para resolver o impasse entre as novas coalizões que dela derivaram. O uso de elementos da abordagem das coalizões de interesse, como a ideia de subsistemas de políticas, o sistema de crenças e a figura dos *policy brokers*, mostrou-se útil e adequado.

Ademais, ainda que seja um tanto quanto arriscada a proposta de misturar elementos de modelos teóricos distintos, avaliou-se que onexo entre as abordagens utilizadas permitiu captar elementos importantes nos processos de reestruturação do FEAPER e de criação do Programa Camponês. Conforme indicado, dentre as possibilidades de diálogo está a possibilidade de captar as formas de atuação das coalizões de interesse em meio aos diferentes fluxos, bem como observar o papel de indivíduos-chave na articulação dos diversos atores da rede. Nesse sentido, tanto a função dos empreendedores na convergência dos fluxos, quanto dos *policy brokers* na intermediação das coalizões parece ser cumprida com mais eficiência quanto mais livre for seu trânsito entre os distintos atores da rede, apresentando sintonia com a ideia de permeabilidade do Estado.

Assim, o uso combinado das referidas abordagens mostrou-se promissor, contribuindo para ampliar o conhecimento acerca das diversas inovações ocorridas nas políticas públicas brasileiras no último período, em especial aquelas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, notadamente no que concerne à articulação entre Estado e sociedade civil na construção, implementação e promoção de mudanças nas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- ADAM, S.; KRIESI, H. The network approach. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 129-154.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda dynamics and policy subsystems. **The Journal of Politics**, v. 53, n. 4, p. 1044-1074, 1991.
- BOLTER, J. A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 61, p. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CONTI, I. L. **Organizações sociais e políticas públicas**: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. 2016. 331 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance: an International Journal of Policy and Administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, jan. 2000.

DUQUE, G. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 201-2016.

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2008.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-156, apr. 1993.

FERNANDES, B. M. Políticas públicas, questão agrária e desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 381-400.

FOUILLEUX, È. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. **Revue française de science politique**, v. 50, n. 2, p. 277-306, 2000.

FOUILLEUX, È. **La PAC et ses réformes**. Paris: L'Harmattan, 2003.

GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: New social movements between conflict and cooperation. *In*: GIUGNI, M.; MCADAM, D.; TILLY, C. **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998. p. 81-107.

GÖERGEN, S.; LEAL, M. **A hora e a vez de um Programa Camponês**. 2015. Disponível em: <http://padrejosimo.com.br/site/artigos>. Acesso em: 5 out. 2017.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Ambiente, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S.

Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

GULLO, M. C. R. **Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER):** uma análise dos 10 anos, com ênfase no problema da inadimplência. 2001. 161 f. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique: l'action publique.** 2. ed. Paris: Armand Colin, 2008.

JONES, C. **An introduction to the study of public policy.** Belmont: Duxbury Press, 1970.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action.** Paris: PUF, 1987.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies.** Boston: Little, Brown and Co, 1984.

KINGDON, J. Juntando as coisas. *In:* SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006a. p. 225-247.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia? *In:* SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas.** Brasília: ENAP, 2006b. v. 1. p. 219-225.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência.** São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2017.

LA VIA CAMPESINA. **Brasil:** Plan Campesino del MPA se convierte en programa de gobierno en Rio Grande del Sur y podría ganar ámbito nacional. 2 abr. 2015. Disponível em: <https://viacampesina.org.es>. Acesso em: 5 out. 2017.

LOWI, T. **The end of liberalism:** ideology, policy and the crisis of public authority. New York, Norton, 1969.

MARQUES, E. C. **Redes Sociais e Permeabilidade do Estado:** Instituições e Atores Políticos na Produção de Infra-Estrutura Urbana no Rio de Janeiro. Campinas. 1998. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 1998.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2003.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas: entre coerência, fragmentação e aprendizados. *In:* BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas:** uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2011. p. 69-92.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2007.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista estudos, sociedade e agricultura**, v. 20, p. 139, p. 1-18, 2012.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M. A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil – aprendizagens, esquecimentos e novidades. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 9-24, 2014.

RHODES, R. A.W. Policy network analysis. *In: MORAN, M. et al. (Ed.). The Oxford Handbook of public policy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006. p. 425-447.

ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. *In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. p. 139-172.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. *In: SABATIER, P. A. Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P. A.; SCHLAGER, E. Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. **Revue française de Science Politique**, v. 50, n. 2, p. 209-234, 2000.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista brasileira de ciência sociais**, v. 18, n. 52, p. 35-54, 2003.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, ano 13, n. 27, p. 82-112, maio/ago. 2011.

SILVA, M. K. S. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SILVA, M. K. S.; OLIVEIRA, G. L. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, ano 13, n. 28, p. 86-124, set./dez. 2011.

SILVA, M. K. S.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 36., 2012, Águas de Lindóia. **Anais [...]**. Águas de Lindóia: ANPOCS, 2012. p. 1-35.

STONE, D. Transfer and translation of policy. **Policy Studies**, v. 33, n. 6, p. 1-17, 2012.

THATCHER, M. Réseau. *In*: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Dictionnaire de politiques publiques**. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. p. 366-371.

TILLY, C. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VIA CAMPESINA. **Programa Camponês**: Plataforma camponesa e operária por soberania alimentar. Porto Alegre: Via Campesina, 2014.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. *In*: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). **Handbook of Public Analysis**: theory, politics and methods. USA: 2007. p. 123-136.

Interactions between State and Civil Society in the making of FEAPER and Rio Grande do Sul's Peasant Program

Abstract

In the context of relational approaches that analyse interactions between State and civil society and of discussions on creation and change in public policies, the article analyses the reformulation of the State Fund for Supporting Small Rural Properties (FEAPER) (2011) and the creation of the Peasant Program by the government of the state of Rio Grande do Sul. The analysis relies on the multiple streams model and on the advocacy coalition approach, with network perspective as the background, understanding such approaches as promising to analyse the differentiated relationship pattern between State and social movements observed in the (re)formulation of the policies in focus. It also uses the ideas of state permeability and institutional transit, evidencing its proximity to the notions of policy entrepreneurs and policy brokers, associated with some of the analysed actors. It is evaluated that the used frameworks present promising theoretical interfaces to analyse processes of agenda setting and creation of public policies.

Keywords: FEAPER. Peasant Program. Multiple Streams. Advocacy Coalitions. State Permeability.

Recebido em: 11/01/2018

Aceito em: 24/07/2018