



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E  
PRODUÇÃO ORGÂNICA**

PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA

Brasília

2016

PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA

**OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E  
PRODUÇÃO ORGÂNICA**

Monografia apresentada ao Curso de  
Bacharelado em Ciência Política da  
Universidade de Brasília para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciência Política

Orientador: Prof. Paulo Du Pin  
Calmon

Brasília  
2016

PAULO ASAFE CAMPOS SPÍNOLA

**OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E  
PRODUÇÃO ORGÂNICA**

Monografia apresentada ao Curso de  
Bacharelado em Ciência Política da  
Universidade de Brasília para  
obtenção do título de Bacharel em  
Ciência Política

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Paulo Du Pin Calmon (ORIENTADOR)  
Universidade de Brasília

---

Regina Helena Rosa Sambuichi (PARECERISTA)  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

A meu irmão, que conhece o mundo melhor do que eu.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, Pai e Amigo.

À minha família, em especial minha mãe e meu pai, que me apoiam e ensinam a seu modo.

A Fernanda, companheira de todas as horas.

Aos colegas de trabalho no Ipea, em especial minha coordenadora Regina, compreensiva e incentivadora do aprendizado.

Ao professor Calmon, por ter aceitado o convite e por acreditar em meu trabalho.

Aos amigos, por seu carinho, mesmo que distantes.

## RESUMO

Instrumentos de políticas públicas, como também são chamados, são mecanismos utilizadas pelo governo para tentar moldar o comportamento da sociedade. O estudo dos instrumentos (ou ferramentas) governamentais vem do campo da implementação de políticas públicas. Sabe-se que o tipo de instrumento escolhido influencia a forma como uma política irá operar. Ele pode ser mais ou menos adequado ao objetivo proposto. Portanto, classificar os instrumentos mostra-se útil para posteriores análises de implementação.

Este trabalho observou as principais definições e tipologias de instrumentos governamentais e classificou os instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO. A PNAPO tem por objetivo integrar outras políticas e programas visando o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população (BRASIL, 2012). Além de revisão bibliográfica, foi feita pesquisa documental, que gerou uma descrição dos instrumentos desta política. A tipologia escolhida para a classificação foi a de Vedung (1998) (*carrots, sticks and sermons*), por ser mais técnica, abrangente e parcimoniosa. Com base nas características dos instrumentos elencados pela PNAPO, foi explicada a classificação de cada instrumento. Houve prevalência de instrumentos econômicos e uma grande presença de combinações de instrumentos. São necessários maiores estudos sobre a gestão de instrumentos, percebendo a PNAPO como objeto frutífero de estudo nesta área.

## ABSTRACT

Public policy instruments are mechanisms used by the government in attempt to shape the society's behavior. The study of instruments (or tools) comes from the public policy implementation field. It is known that the type of instrument chosen has influence over the way a policy will operate. It may be more or less suitable to the proposed aims. Thus, classifying the instruments comes to be useful to further analysis of the implementation.

This work has observed the main definitions and typologies of instruments of government and classified the instruments of the National Policy for Agroecology and Organic Production - PNAPO. This policy's aim is to integrate another policies and programs towards the sustainable development and population welfare (BRASIL, 2012). The methodology was a bibliographic review and the use of documentary research. The last created a description of the instruments of this policy. The typology chosen for this research was the one of Vedung (1998) (*carrots, sticks and sermons*), because of its technicity, comprehensiveness and parsimony. Each classification has been explained considering the characteristics of the instruments listed in the policy. There was prevalence of economic instruments and a significant presence of combinations of instruments. More studies on instruments management are necessary and the PNAPO is a fruitful object of study in this area.

## SUMÁRIO

<u>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</u>	2
<b><u>1. INTRODUÇÃO</u></b>	4
<b><u>2. REVISÃO DE LITERATURA</u></b>	7
<u>2.1. DEFINIÇÕES E TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS</u>	7
<u>2.1.1. OS ESTUDOS SOBRE INSTRUMENTOS NO BRASIL</u>	19
<u>2.2. HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA</u>	22
<b><u>3. METODOLOGIA</u></b>	25
<b><u>4. RESULTADOS E DISCUSSÃO</u></b>	26
<u>4.1. DESCRIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PNAPO</u>	28
<u>4.1.1. PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA - PLANAPO</u>	28
<u>4.1.2 CRÉDITO RURAL E DEMAIS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO</u>	29
<u>4.1.3. SEGURO AGRÍCOLA E DE RENDA</u>	32
<u>4.1.4. PREÇOS AGRÍCOLAS E EXTRATIVISTAS</u>	33
<u>4.1.5. COMPRAS GOVERNAMENTAIS</u>	35
<u>4.1.6. MEDIDAS FISCAIS E TRIBUTÁRIAS</u>	36
<u>4.1.7. PESQUISA E INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA</u>	37
<u>4.1.8. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL</u>	40
<u>4.1.9. FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO</u>	41
<u>4.1.10. MECANISMOS DE CONTROLE DA TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA, DA PRODUÇÃO ORGÂNICA E DE BASE AGROECOLÓGICA</u>	43
<u>4.1.11. SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PRODUÇÃO ORGÂNICA E DE BASE AGROECOLÓGICA</u>	45
<u>4.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS</u>	46
<b><u>5. CONCLUSÕES</u></b>	49
<b><u>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	53

### LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

CIAPO - Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNAPO - Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCR - Manual de Crédito Rural

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MEC - Ministério da Educação

MMA - Ministério do Meio Ambiente

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PGPAF - Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

PGPM - Programa de Garantia de Preços Mínimos

PGPM-BIO - Programa de Garantia de Preços Mínimos para os produtos da Biodiversidade

PLANAPO - Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária

PROAGRO MAIS - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

PSR - Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural

SEAF - Seguro da Agricultura Familiar

ZARC - Zoneamento Agrícola de Risco Climático

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho trata sobre os instrumentos governamentais. Estes instrumentos são ferramentas utilizadas pelo Estado com o intuito de moldar o comportamento social, isto é, incentivar ou restringir ações da população. Pode-se dizer, de forma geral, que são formas de implementação de políticas públicas. Foi do estudo da implementação que surgiu o interesse sobre os instrumentos, e é visando o aperfeiçoamento dela que este campo se move.

A implementação é uma das três grandes fases das políticas públicas. Ela sucede a fase de formação de agenda e formulação da política e precede a fase de monitoramento e avaliação. É o momento em que a política é executada. Esta execução se dá com o uso de instrumentos governamentais. Eles são os meios de ação utilizados pelo governo para intervir nas ações da sociedade. Por isso, para melhorar as intervenções do governo, é preciso entender melhor como operam as suas ferramentas.

Para possibilitar uma análise, é preciso descrever características e buscar padrões. Por isso, uma atividade essencial no estudo dos instrumentos é a definição de tipologias. Muitos estudos internacionais tentaram criar classificações dos métodos utilizados pelo governo na interação com a sociedade para que pudessem ser melhor compreendidos. Hoje, existem diferentes tipologias de instrumentos. Cada uma delas se baseia em sua própria definição sobre o que são instrumentos e, assim, ressaltam diferentes aspectos da ação governamental.

O objeto de estudo escolhido foi a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) - mais especificamente, seus instrumentos. Criada em 2012 pelo decreto 7.794 (BRASIL, 2012), esta é uma política que envolve nove ministérios e sua criação contou com forte participação da sociedade. Em seu corpo, prevê instâncias permanentes de participação social e interministerial.

No decreto, estão previstos onze instrumentos. A ação e gestão destes instrumentos é diversa. Diferentes ministérios são responsáveis pela implementação de cada um deles. A

importância em compreender estes instrumentos, portanto, é grande. Esta política agregou instrumentos já existentes no governo e criou poucos, dos quais um se destaca: o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Este plano tem o objetivo de integrar os outros instrumentos e conferir objetivos à sua ação. A compreensão da interação entre esses instrumentos, seu encadeamento lógico e sua relação com os objetivos a serem alcançados pode contribuir para o estudo da implementação. Como tantos instrumentos operam em conjunto? Sabendo ainda que “os instrumentos estruturam as políticas públicas segundo suas lógicas inerentes” (OLLAIK, 2011, p. 1949; PETERS, 2000), como organizá-los de modo a agirem sinergicamente? Para possibilitar esta análise, é preciso uma classificação inicial, que é a proposta deste estudo.

Como dito, cada instrumento possui uma forma especial de agir. Por isso, podem ajudar ou dificultar a implementação de uma política. A ilustração pode parecer banal, mas, é muito explicativa. Tesouras são adequadas para cortar papéis. Martelos são adequados para pregar pregos. Cortar um papel com um martelo pode até ser possível, porém os resultados obtidos não serão os mesmos do que com uma tesoura. Na ação pública ocorre o mesmo. Porém, ainda se sabe pouco sobre “para quê” cada instrumento governamental é adequado (OLLAIK, MEDEIROS, 2011). Para sabê-lo, é importante classificar cada instrumento. Posteriormente, poderão ser feitos estudos empíricos sobre a adequação de cada instrumento aos objetivos desejados.

A diminuta literatura nacional sobre o tema também é um indicador da importância destes estudos no Brasil. A tese e o artigo de Ollaik e sua orientadora, Medeiros, foi o único estudo nacional encontrado durante a pesquisa<sup>1</sup>. Ela propõe algumas linhas de pesquisa

---

<sup>1</sup> O trabalho das autoras foi único trabalho brasileiro encontrado em pesquisas em sites de periódicos e na biblioteca da Universidade de Brasília. Em seu artigo, elas identificam outros estudos práticos, comparando o uso de diferentes instrumentos (ABBAS, 2001; BARBOSA, 2005; CHERCHILGIA, DALLARI, 2006; FERREIRA JÚNIOR, 2004; OLLAIK, MEDEIROS, 2011)

importantes para este campo no Brasil.

A primeira seria quanto ao estudo da escolha dos instrumentos. Ela ressalta que esta escolha ainda é pouco técnica e envolve questões ideológicas, de mimetismo e de dependência de trajetória (*path-dependence*) (OLLAIK, 2012). A segunda poderia elencar as tipologias existentes e desenvolver uma tipologia brasileira de instrumentos governamentais, baseada na “atual legislação no âmbito do direito administrativo e constitucional” (OLLAIK, MEDEIROS, 2011, p. 1963). É possível, inclusive, que o Brasil possua instrumentos ainda não conhecidos pela literatura internacional (OLLAIK, MEDEIROS, 2011). A terceira linha de pesquisa poderia estudar a implementação e os desafios para a gestão dos instrumentos em uso no Brasil. Por fim, a autora propõe também estudos comparativos de instrumentos. Isto permitiria observar “aplicação e os impactos de diferentes instrumentos” (OLLAIK, MEDEIROS, 2011, p. 1963).

A revisão de literatura e a classificação dos instrumentos de uma política nacional devem servir como base para pesquisas futuras em qualquer uma das linhas apontadas por Ollaik (2012). O presente trabalho consiste em uma revisão daquilo que vem sendo desenvolvido nesta área e uma aplicação teórica destes estudos. O intuito é que esta seja uma contribuição para o desenvolvimento dos estudos sobre implementação de políticas públicas e, especificamente, sobre os instrumentos governamentais.

Sendo assim, este estudo tem os seguintes objetivos, geral e específicos:

Objetivo geral: classificar os instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Objetivos específicos: (1) levantar as principais definições e tipologias de instrumentos na literatura e, posteriormente, (2) apresentar a política pública escolhida (sua estrutura e histórico de criação) e (3) descrever e classificar os instrumentos definidos no decreto 7.794, que cria a PNAPO.

As perguntas que nortearão este estudo são:

- 1) Quais são as principais definições e tipologias internacionais de instrumentos de governo?
- 2) Qual dessas definições e tipologias se mostra mais frutífera aos objetivos deste estudo (ou seja, à classificação dos instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica) e porquê?
- 3) Segundo a tipologia escolhida, qual é a classificação dos instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, definidos pelo decreto nº 7.794 de 2012.

Este trabalho é composto por cinco partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte uma revisão de literatura, que elenca as principais definições e tipologias de instrumentos, além de apresentar um estudo brasileiro sobre o tema e um estudo sobre o histórico da PNAPO. Na terceira parte, apresentam-se os métodos utilizados nesta pesquisa. Na quarta parte, são apresentadas a descrição e a classificação dos instrumentos da PNAPO. Por último, são feitas as conclusões sobre os resultados da pesquisa e apresentadas as sugestões para a continuação dos estudos.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. DEFINIÇÕES E TIPOLOGIAS DE INSTRUMENTOS**

Evert Vedung (1998) define os instrumentos de políticas públicas como “o conjunto de técnicas por meio das quais as autoridades governamentais exercem seu poder na tentativa de garantir apoio e causar ou prevenir mudança social” (VEDUNG, 1998, p. 21, tradução nossa). Desta definição pode-se inferir que (1) um instrumento governamental é algo que se vale de determinado método, ou modo de agir (uma técnica); (2) é algo utilizado pelas autoridades governamentais, ou seja, envolve a ação direta do governo, sendo um meio de

exercício do poder, da capacidade de agir e influenciar e (3) este meio é direcionado à sociedade, ou, poderíamos dizer, à transformação da ação coletiva.

Neste trabalho, Vedung busca criar uma classificação de instrumentos que seja parcimoniosa e frutífera. Mesmo salientando que é raro que uma classificação seja amplamente adotada e que a tentativa de universalização pode ser contraproducente, o autor defende que os formuladores de políticas precisam ter clareza sobre as características gerais dos instrumentos para escolherem combinações adequadas aos objetivos traçados (VEDUNG, 1998). Nisto se baseia seu esforço em criar uma sistematização geral que abarque todas as atividades do governo.

Como visto em sua definição, Vedung restringe as ferramentas de governo àquelas ações em que o poder público está ativamente presente. Isto quer dizer que, para o autor, a opção do Estado de não intervir em determinada situação não se classifica como uma ferramenta. Nestes casos a ação será feita pelo mercado, pela sociedade civil ou pela família (*household*) (VEDUNG, 1998).

Vedung cria sua classificação com base no trabalho de Amitai Etzioni (1975), que divide o poder em três tipos: coercivo (uso da força), remunerativo (incentivos financeiros) e normativo (sugestão de comportamentos). A classificação de Etzioni é sobre tipos de poder, podendo ser vista também como tipos de controle. Usar esta classificação como fundamento evidencia que o uso de instrumentos envolve o exercício do poder. Por outro lado, deixa claro que o poder não se trata somente da força física.

Porém, para Vedung (1998), a classificação de Etzioni deixa de abranger atividades que o Estado pode fazer, como retirar dinheiro do cidadão e transferir conhecimento de diferentes formas. Ele então propõe uma divisão mais abrangente. Vedung propõe nova

classificação de instrumentos. Para ele, o governo intervém na sociedade por meio de: meios econômicos, regulação e informação (ou, respectivamente, *carrots*, *sticks* e *sermons*, que significam cenouras, varas e sermões). O autor diferencia estes instrumentos de acordo com o nível de coerção exercido por eles. A regulação é a forma mais coercitiva, os meios econômicos são pouco coercivos e os sermões não possuem nenhum tipo de coerção.

A regulação é a imposição de uma regra que o cidadão deve seguir e, se não o fizer, sofrerá sanções do Estado. São, portanto, ações mandatórias acompanhadas da ameaça de sanção (que pode variar desde uma multa até a prisão). Esta é a forma mais perceptível de instrumento. Está visível, por exemplo, quando o Estado define que é proibido fumar em locais fechados ou quando diz que determinada parcela da população é obrigada a declarar imposto de renda. Trata-se do Estado deixando claro que devemos ou não devemos fazer algo, ou ele usará a força (*stick*).

Dentro da regulação também podem ser encontrados níveis de coerção. O autor os diferencia em proibições ou obrigações incondicionais (das quais não se pode recorrer) e condicionais. Nestas, o Estado pode estabelecer exceções, permissões ou apenas requerer uma notificação. Por exemplo: todos os cidadãos brasileiros são obrigados a votar, exceto menores de dezoito anos, maiores de setenta anos e analfabetos (BRASIL, 1988), os advogados brasileiros precisam da permissão da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB para exercer a advocacia no país (BRASIL, 1994).

Os meios econômicos significam o uso de recursos materiais (dinheiro ou bens) para facilitar ou dificultar ações dos cidadãos. Não são obrigatórios e não envolvem sanções explícitas. Neste caso os indivíduos possuem escolha sobre agir ou não de acordo com o incentivo. Caso opte por não fazê-lo, o Estado não irá procurá-lo. Apenas terá deixado de aproveitar uma oportunidade ou terá escolhido não pagar a mais por determinado produto ou

serviço. É este o caso de subsídios e isenção de impostos (como exemplos positivos, em que o governo oferece benefícios) e de taxaço de cigarros (como exemplo negativo, em que, caso queira fumar, o indivíduo terá que pagar a mais por isso). É o que o autor chama de *quid pro quo*, que significa ‘algo por algo’ (VEDUNG, 1998). O governo permite que industriais paguem menos impostos para que, em contrapartida, produzam mais carros; permite que os cidadãos fumem se pagarem as taxas inclusas nos preços dos cigarros.

Os instrumentos de informação são a forma menos coerciva de ação governamental. Eles envolvem a transferência de conhecimentos e o uso de argumentação e persuasão. Não envolvem nenhum tipo de sanção, constituindo-se, de forma abrangente, em conselhos do governo, dizendo “você deveria fazer isso” ou “isso não faz bem para sua saúde”.

Ao falar sobre transferência de conhecimento, Vedung (1998) abrange o escopo dos instrumentos de informação. Com isto, ele atinge não somente as atividades de “aconselhamento” do Estado para o cidadão, mas também toda forma de ação em que informações são transferidas. Isto permite incluir aqui, por exemplo, a capacitação de pessoal e até avaliações de programas. Quando um programa é avaliado pelo governo o que ele está basicamente coletando informações para depois transferi-las, agregando valor a elas (dizendo, simplificadaamente, “de acordo com essas informações, este programa é bom, ou este programa é ruim”).

Programas raramente utilizam um único tipo de instrumento. O uso de diferentes instrumentos pode garantir maior efetividade e legitimidade. Por isso, Vedung (1998) propõe também diferentes formas de uso conjunto dos instrumentos, que ele chama de pacotes (*packages*): lógico, vertical, horizontal e cronológico. O pacote lógico consiste no uso de um instrumento sobre outro instrumento (por exemplo, o governo informando seus agentes sobre como aplicar uma nova lei). O pacote vertical é o uso de um instrumento por etapa (o governo

informa seus agentes que uma nova regulação deve ser aplicada, os agentes aplicam a nova regulação sobre o público-alvo). O pacote horizontal implica o uso de diferentes instrumentos ao mesmo tempo (por exemplo, o governo cria uma nova taxa, informa o público-alvo sobre ela e impõe sanções sobre aqueles que não a pagarem). Por fim, o pacote cronológico, como o nome sugere, é o uso de diferentes instrumentos em diferentes períodos (primeiro o governo informa sobre o alto uso de energia, depois cria benefícios para aqueles que poupam energia e, por último, impõe taxas mais altas para quem gasta mais energia).

Salamon escreve em 2000 sobre “a revolução que ninguém notou” (SALAMON, 2000, p. 1611, tradução nossa). A insatisfação com o custo-benefício, ou seja, a eficiência, das ações do Estado e a renovada crença nas teorias econômicas liberais gerou questionamentos sobre as ações do setor público. Isto levou muitos governos a esvaziarem suas estruturas (com privatizações, contratações e outros meios). Houve, portanto, uma transformação no escopo e na escala da ação governamental (SALAMON, 2000, p. 1612).

Paralelamente, novas tecnologias têm sido agregadas à ação pública desde a metade do século XX. Contratos, empréstimos, garantias, seguros, concessões, e outras mais são novas ferramentas disponíveis para o Estado operar intervenções. Esta proliferação de ferramentas de ação pública (*tools of public action*), aliada à mudança de escopo e escala, transformou a maneira de lidar com problemas públicos. Novos atores foram inseridos na esfera governamental e as ações públicas são cada vez menos operadas diretamente pelo governo, dando lugar às redes (*networks*) e à interdependência. Com isto, surgem novos desafios, por exemplo, de gestão e accountability (SALAMON, 2000, pp. 1619, 1670 e 1671).

Esta mudança evidencia a necessidade de um novo paradigma de ação pública. Para Salamon, os conceitos elaborados até o final do século XX não são mais suficientes para explicar os novos dilemas de uma ação pública descentralizada e fortemente baseada na ação

de atores não-governamentais (*third-parties*). Salamon argumenta que as vertentes da administração pública tradicional, da análise de políticas públicas e da nova gestão pública (*new public management*) não conseguem abarcar a complexidade desta nova forma de ação governamental que ainda não é compreendida em sua natureza, sua dinâmica e suas implicações. A esta forma ele denomina *third-party government*. (SALAMON, 2000, p. 1621).

A proposta de Salamon para entender a nova forma de governar é o paradigma da nova governança (*new governance*), que se concentra na principal característica da nova forma de resolução de problemas: sua natureza colaborativa (SALAMON, 2000, p. 1623). É uma resposta à mudança dos principais conceitos da administração pública clássica. A horizontalidade da nova ação pública, em contraponto à hierarquia, requer maior foco na negociação e persuasão do que nas ações de comando e controle. Requer foco na ação em rede. Se antes a dicotomia público *versus* privado era predominante, neste novo momento eles operam em conjunto, público *e* privado. O foco no programa e na operação das agências de governo dá lugar ao foco nas ferramentas a serem utilizadas (SALAMON, 2000).

Salamon classifica as ferramentas como “método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (SALAMON, 2002 *apud* OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1944). O próprio autor aponta a semelhança de sua definição com a definição de Vedung (1998). Sua definição consiste nas ideias de que: (1) as ferramentas têm características em comum que as permitem identificar; (2) elas estruturam a ação, ou seja, moldam-na de acordo com suas características próprias e (3) são referentes à ação coletiva, isto é, estão voltadas à resolução de problemas públicos. Isto as diferencia dos programas e das políticas. Ferramentas são mais gerais que os programas e menos gerais do que as políticas. Um programa pode usar diferentes ferramentas ou apenas uma, o que gera certa dificuldade para diferenciar as características específicas de cada uma e classificá-las

(SALAMON, 2000).

A sistematização do conhecimento sobre as ferramentas governamentais se apresenta, então, como um importante passo para que gestores, formuladores e demais participantes do processo político possam agir frente aos desafios e oportunidades colocados pelos novos instrumentos (SALAMON, 2000).

Para possibilitar um esforço de sistematização, Salamon propõe quatro dimensões por meio das quais as ferramentas podem ser classificadas: coerção, diretividade, automaticidade e visibilidade. A coerção significa a restrição que o governo impõe ao comportamento de um indivíduo ou grupo. A diretividade mede o grau de envolvimento da estrutura governamental na entrega de determinado bem ou serviço. A automaticidade observa se o governo precisa criar uma nova estrutura administrativa para executar a ação ou se é possível utilizar estruturas pré-existentes. A visibilidade mede o quanto a ação é perceptível aos olhos da sociedade (SALAMON, 2000; OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Com base nestes critérios, Salamon detalha quatorze tipos de instrumentos que podem ser utilizados pelo governo. São eles:

1. Gestão direta, em que o Estado oferece bens e serviços diretamente para a sociedade;
2. Corporações governamentais: entidades da administração pública que podem exercer atividades privadas (por exemplo, empresas estatais);
3. Regulação econômica: regulação dos preços e da produção do mercado;
4. Regulação social: define comportamentos permitidos e proibidos, incentivando uns e criando barreiras para outros;
5. Seguros governamentais: indenização de perdas de indivíduos ou empresas;
6. Publicidade de utilidade pública: formas de influenciar o comportamento dos cidadãos para que seja mais condizente com os objetivos do governo;
7. Impostos corretivos e taxas: tributação sobre determinada atividade com a finalidade

- de desincentivar certo comportamento;
8. Contratação: acordo entre administração pública e entidade privada para que esta ofereça bens e serviços à primeira;
  9. Aquisição de serviço contratado: acordo entre administração pública e entidade privada para que esta ofereça bens e serviços à sociedade;
  10. Assistência financeira: transferência de recursos para uma organização pública ou uma entidade privada sem fins lucrativos para incentivar atividades que são de responsabilidade delas mesmas.
  11. Empréstimos e garantia de empréstimos: o Estado empresta dinheiro ou garante pagar a dívida de alguma entidade para que ela ofereça determinados bens ou serviços;
  12. Renúncia fiscal: adia, reduz ou isenta o pagamento de tributações por empresas ou indivíduos;
  13. Vales: subsídio financeiro para aquisição de bens ou serviços;
  14. Legislação de perdas e danos: garante ao cidadão o direito de buscar ser compensado por um dano causado por terceiros.

Hood (1983, 2007) propõe outro tipo de classificação de instrumentos definindo-os como recursos sociais (*social resources*) à disposição do governo. São eles: nodalidade, autoridade, recursos e organização. A nodalidade diz respeito à capacidade do governo em agir como ponto de conexão entre agentes de uma rede de informações. Autoridade é uso do poder legal do governo e outras fontes de legitimidade (vistos, por exemplo, na regulação de comportamentos). Recursos ou tesouro (*treasure*) se refere a ações de cunho orçamentário ou financeiro (como subsídios). Organização abrange as ações diretas do governo (por meio da polícia ou da burocracia) (HOOD, 2007).

O conceito de instrumento usado por Hood é de recursos sociais básicos que estão normalmente disponíveis para o governo com as funções de agregar informações dos seus

cidadãos e modificar seus comportamentos (HOOD, 2007, p. 129). Sua definição e classificação propositalmente levam em conta somente a relação direta entre governo e cidadão. Não permitem enxergar, por exemplo, as atividades intermediárias e a relação intra-governamental, como é o caso da classificação de Salamon (2000). O autor também ressalta que considera em sua análise somente as atividades do governo voltadas à agregação de informação e à mudança de comportamento. Um terceiro tipo de atividade a ser observada seria a de formação de padrões (*standard-setting*).

Hood (2007) revisa seu livro *The Tools of Government* (1983) em que apresenta esta tipologia e assim argumenta que o estudo dos instrumentos não está ultrapassado com as mudanças tecnológicas ocorridas desde o fim do século XX. Ele observa que novas abordagens surgiram (como, por exemplo, a de Salamon), porém elas se concentram em perguntas diferentes em vez de propor novas formas de responder à mesma pergunta.

O autor identifica três correntes de estudo dos instrumentos. A primeira considera ferramentas como sendo instituições. Ela agrega sob o mesmo rótulo formas de organização e formas de coletar informação e mudar comportamentos. Hood inclui a definição e classificação de instrumentos feitas por Salamon (2000) nesta corrente. Ela possibilita observar o governo como um ator múltiplo, composto por diferentes níveis de administração. Entretanto, Hood apresenta alguns pontos problemáticos desta análise a seu ver. Primeiramente, Hood não parece convencido de que ferramentas genéricas (tais como dinheiro e informação) e organizações (como corporações e cortes) deveriam compor uma mesma categoria de análise (instrumentos) (HOOD, 2007, p. 134). Em segundo lugar, o autor aponta a falta de uma teoria de base (*foundational theory*) para a classificação de Salamon. Por fim, ela não parece uma classificação específica de ações governamentais, mas de ações relativas a qualquer forma de organização.

Outra forma de estudar os instrumentos é analisar os processos de escolha de cada um

deles. Esta abordagem se baseia na pergunta sobre por quê certos instrumentos são considerados como a melhor forma de resolver determinado problema (HOOD, 2007; LINDER, PETERS, 1998). Esta escolha não acontece de forma neutra. Ideologia, política e cultura são fatores que exercem forte influência na formulação das políticas (HOOD, 2007). A construção de uma tipologia de instrumentos não está nas pretensões desta abordagem, porém ela depende das sistematizações de ferramentas para que possa rastrear melhor suas variáveis (isto é, para que possa identificar porquê um instrumento de determinado tipo foi escolhido em detrimento de outro).

Por último, Hood identifica a abordagem de “classificação genérica” (HOOD, 2007, p. 133) dos instrumentos, na qual ele inclui sua própria tipologia. Esta análise busca categorização de ferramentas genéricas, abrangentes. Busca formas simples de sistematização que possam abranger as diferentes atividades do governo. Outra classificação representativa desta abordagem é a de Vedung (1998) - *carrots, sticks and sermons* - descrita acima. Hood destaca esta classificação como sendo parcimoniosa. Contudo, elabora algumas críticas. Primeiro, argumenta que ela tem foco somente nas atividades que modificam ou incentivam comportamentos e não abrange atividades de agregação de informações (*information gathering*). Por outro lado, observa que, como a classificação de Salamon, esta pode se aplicar às atividades de qualquer organização, não somente as do governo. Hood também ressalta que não há aqui a clareza de uma teoria de controle subjacente. Por último, argumenta que a classificação em *carrots, sticks* e *sermons* dificilmente abarca certos aspectos de controle e fiscalização. Como exemplo, destaca os instrumentos que envolvem estruturação física dos ambientes (como a iluminação de ruas ou construção de quebra-molas), que ele classifica sob o tipo de “organização” (HOOD, 2007).

Outro estudo importante sobre instrumentos governamentais é feito por Lascoumes e Le Galès (2007). Este é um exemplo da abordagem que tem foco na escolha dos instrumentos.

Estes autores buscam enfatizar a sociologia política dos instrumentos (*political sociology of instruments*) e, dessa forma, observar as relações de poder associadas a eles. Eis sua definição de instrumento:

A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation<sup>2</sup>. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 4)

A definição de Lascoumes e Le Galès ressalta os aspectos social e institucional dos instrumentos. Para os autores, estes são tipos de instituição social. São, em parte, determinantes da ação da sociedade, privilegiando certos atores e interesses e excluindo outros. A capacidade de agir das pessoas muda sensivelmente de acordo com o instrumento escolhido (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Esta é uma definição que parece partir da mesma ideia de Salamon (2002), conceituando instrumentos como formas de estruturar a ação pública. Porém, Lascoumes e Le Galès adicionam a esta definição um aspecto sociológico-político ao identificar o instrumento como portador de uma ideia de sociedade. Eles argumentam que a escolha dos instrumentos, ou a instrumentação (*instrumentation*) pode revelar a teorização sobre a relação entre governantes e governados (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Usando esta definição de instrumentos, os autores propõem um desenvolvimento da tipologia de Hood (nodalidade, autoridade, tesouro e organização). Eles classificam os instrumentos em cinco tipos: legislativo e regulatório; econômico e fiscal; baseado em acordo e incentivos; baseado em informação e comunicação; e padrões de boas práticas de facto ou

---

<sup>2</sup> Traduzido por Maria José da Silva Aquino Teisserenc na publicação dos autores em português: a obra dos autores em português: “Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação.” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012, pp. 21 e 22)

*de jure* (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Cada um destes instrumentos organiza um tipo de relação política e, para tal, utiliza de um tipo de legitimidade.

Lascoumes e Le Galès argumentam que o papel central dos instrumentos na estruturação da ação pública, carregando uma teorização, já era apontado por Weber quando dizia que a administração e suas técnicas são interdependentes com a dominação e que a administração é a o conjunto de práticas que mais se adequa à dominação racional-legal (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007; WEBER, 1968).

Estes autores apontam que a literatura sobre instrumentos está lastreada no que chamam de “orientação funcionalista”. Eles identificam as bases desta orientação: (1) políticas públicas são pragmáticas, técnicas; (2) instrumentos são neutros e sua escolha é baseada no atingimento de objetivos; (3) as pesquisas sobre políticas usam os critérios de efetividade, relevância e efeitos; (4) buscam superar ou coordenar o uso de instrumentos clássicos e (5) a escolha e combinação de instrumentos são seus temas principais.

A abordagem de sociologia política apresentada por Lascoumes e Le Galès busca ir além desta orientação e enxergar as dimensões políticas das políticas públicas. Como dito, a forma que propõem para fazê-lo é observar através da escolha dos instrumentos. A centralidade dos instrumentos se torna maior com a resposta do neocorporativismo (*neocorporatism*) ao Estado de bem-estar social, aumentando interconexão entre público e privado na oferta de serviços públicos. Com a ideia de conferir maior participação e modernidade à administração pública, novos instrumentos foram criados, privilegiando a informação em lugar dos antigos instrumentos de comando e controle. Neste novo contexto, os instrumentos são identificados pelos autores como o centro da análise de mudança política<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Lascoumes e Le Galès argumentam que o papel central dos instrumentos na estruturação da ação pública, carregando uma teorização, já era apontado por Weber quando dizia que a administração e suas técnicas são interdependentes com a dominação e que a administração é a o conjunto de práticas que mais se adequa à dominação racional-legal (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007; WEBER, 1968).

Com base em Bruno Palier (2000), concluem que a mudança pode ocorrer por meio de instrumentos ou técnicas sem concordância com os alvos ou princípios de uma reforma (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 16). Isto deriva da observação de que cada instrumento tem seu próprio modo de agir e, portanto, agrega à política pública sua própria teorização, que pode inclusive ser contraditória em relação aos objetivos traçados.

### 2.1.1. OS ESTUDOS SOBRE INSTRUMENTOS NO BRASIL

Ollaik e sua orientadora, Medeiros, são responsáveis por uma das poucas pesquisas sobre instrumentos governamentais no Brasil (OLLAIK, MEDEIROS, 2011; OLLAIK, 2012). Neste estudo, as autoras propõem agendas de pesquisa sobre este tema. Segundo elas, os estudos no Brasil devem estar voltados para a construção de elementos empíricos que fundamentem o debate sobre os melhores instrumentos governamentais dado o contexto histórico e cultural brasileiro.

Em sua tese, Ollaik (2012) estuda a implementação de políticas públicas. Seu objetivo é observar como diferentes instrumentos agem para atingir determinado objetivo. Seu objeto de pesquisa é a Política Nacional de Museus. Os três instrumentos utilizados por esta política - renúncia fiscal, assistência financeira e gestão direta, utilizando a classificação de Salamon (2002) - agem em direção a um único objetivo: “promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro” (OLLAIK, 2012, p. 21). Isto possibilitou a comparação da ação de três instrumentos conforme sua capacidade de atingir um mesmo objetivo (OLLAIK, 2012).

Ollaik busca esclarecer quais são as definições de instrumentos correntemente usadas. Elas são muitas, partindo da literatura e também da prática do serviço público. A autora identifica no setor público uma miríade de definições de instrumento. Instrumentos

operacionais, normativos, de desenvolvimento, de gestão, de incentivo econômico, administrativos, etc. A autora ressalta que “as terminologias são utilizadas de forma confusa” (OLLAIK, 2012, p. 34). Parece que os esforços de sistematização partindo das definições práticas não seriam muito frutíferos. Portanto, a autora segue para a literatura especializada.

Parte da literatura sobre instrumentos os define como instituições. Estas são regras e procedimentos que estruturam a ação coletiva, ou seja, determinam ou incentivam um padrão de ação para a sociedade, reduzindo as incertezas (OLLAIK, 2012; LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). A abordagem político-sociológica de Lascoumes e Le Galès é um exemplo do uso desta definição. Como visto, Hood (2007) também inclui a tipologia de Salamon (2002) como uma abordagem institucional dos instrumentos.

As tipologias baseadas na definição de instrumentos como instituições têm caráter sociológico e utilizam pressupostos comportamentais para a análise dos instrumentos. Outro exemplo desta vertente se encontra no estudo de Schneider e Ingram (1990). A ideia que fundamenta sua visão é de que as políticas públicas quase sempre tentam fazer com que as pessoas ajam de forma que não agiriam caso não houvesse a intervenção pública; ou, capacitam as pessoas para que façam algo que não fariam sem a intervenção (SCHNEIDER, INGRAM, 1990, p. 513).

Após revisar a literatura relevante sobre instrumentos, Ollaik busca critérios para a comparação de diferentes instrumentos com relação a um objetivo. Há diferentes propostas, dentre elas a mais conhecida refere-se a eficiência, efetividade e equidade. Outros critérios utilizados na literatura medem “a liberdade, a adequação política, a aceitação social, a adequação administrativa e a capacidade técnica” (OLLAIK, 2012, p. 61) de cada instrumento. A autora escolhe primariamente os critérios de autonomia, apoio político, apoio social e complexidade administrativa. Posteriormente, ela os desmembra em seis categorias de

análise: incentivos (legais, institucionais ou financeiros), autonomia (grau de autonomia do implementador), informação (seus fluxos e forma de transmissão), etapas e tempo (quantidade de etapas e tempo dispendido em cada uma), apoio institucional (afinidade política dos implementadores na ponta com o implementador central) e apoio social (envolvimento, espontâneo ou dirigido, da população) (OLLAIK, 2012, p. 81).

Os métodos utilizados por Ollaik para observação destas categorias de análise em cada um dos instrumentos foram pesquisa documental e entrevista com formuladores e implementadores de políticas. Isto resultou na descrição pormenorizada dos três instrumentos pesquisados. Posteriormente foi feita a análise desses instrumentos segundo os seis critérios selecionados, o que possibilitou a comparação entre eles (OLLAIK, 2012).

A hipótese inicial da pesquisa não se confirma. A autora esperava observar que o instrumento de assistência financeira seria mais adequado para a democratização do acesso a museus (o objetivo da política), enquanto o instrumento de renúncia fiscal geraria concentração do acesso a museus (sendo menos adequado ao objetivo). Contudo, segundo os critérios observados, nenhum dos instrumentos pesquisados se mostrou mais adequado do que outro.

O que diferencia os instrumentos na análise de Ollaik são os processos de implementação. Cada instrumento se mostrou mais adequado a determinado tipo de processo de implementação. A autora destaca, por exemplo, que a gestão direta permite um foco maior no objetivo da política, porém é restrita geograficamente. Por outro lado, a renúncia fiscal gera implementação com prazo definido e é mais adequada em processos de implementação de baixo para cima (*bottom-up*). A assistência financeira também é mais adequada à implementação *bottom-up* e onde haja forte apoio institucional (OLLAIK, 2012).

Com isso, a autora contribui para enfraquecer a hipótese de que a assistência financeira seria um instrumento redistributivo em si - hipótese baseada em estudos sobre o programa Bolsa Família (OLLAIK, 2012, p. 217). Ao mesmo tempo, fortalece a ideia de que um mesmo instrumento pode apresentar características diferentes em programas distintos.

## 2.2. HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA

Em sua tese doutoral, Moura busca “compreender como o tema da agroecologia passou a ser alvo de preocupação e decisão do governo” (MOURA, 2016, p. 69). Para tal, a autora remonta todo o processo de discussão sobre agroecologia e produção orgânica no Brasil até a criação do decreto nº 7.794, que cria a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO, suas instâncias de discussão (uma câmara interministerial e uma comissão nacional) e determina a posterior criação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO como principal instrumento da PNAPO.

Esta política se concretiza num momento identificado por Moura (2016), de abertura da agenda pública para novas temáticas e, por outro lado, de “reestruturação ou surgimento de espaços de participação social” (MOURA, 2016, p. 69).

Ela é fruto de um processo acúmulo de políticas e programas com enfoque agroecológico, voltados para a produção orgânica. Estas duas vertentes de políticas se desenvolveram separadamente no Brasil. Moura identifica que os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAs) e o Projeto de Tecnologias Alternativas foram os focos de debate sobre agroecologia nas décadas de 1980 e 1990. Nesta época, os movimentos e organizações de agricultura orgânica começavam a discutir sobre a regularização do mercado

de orgânicos.

A partir de 2003, com o governo Lula, Moura (2016) identifica que há mais espaço na agenda pública para políticas de Agricultura Familiar e Segurança Alimentar e Nutricional - agendas fortemente relacionadas com a agroecologia e a produção orgânica. Estes temas começaram a ser pautados em fóruns nacionais e órgãos federais durante esse período (MOURA, 2016).

Moura observa em sua pesquisa que havia no governo dois movimentos por políticas voltadas à produção de alimentos saudáveis no período anterior à criação da PNAPO. Por um lado, organizações da sociedade civil ligadas à agroecologia pressionavam o Ministério do Meio Ambiente - MMA para a criação de um programa nacional de agrobiodiversidade. Paralelamente, estava sendo construída, no Ministério da Agricultura (MAPA), uma proposta para uma política de agricultura orgânica (MOURA, 2016). Estes dois movimentos seriam futuramente agregados na PNAPO.

O evento culminante para a entrada da agroecologia na agenda do governo foi a 4ª Marcha das Margaridas, ocorrida em 2011. Nela, as mulheres do campo demandam a criação de um programa nacional de agroecologia e seu pedido é adotado pela presidente Dilma Rousseff.

A partir de então, foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial coordenado pelo MMA, com a participação de onze órgãos do governo federal. Em parceria com a sociedade civil, foram realizados diversos seminários regionais e um seminário nacional. Moura observa que “O conjunto dos eventos regionais mobilizou aproximadamente 300 representantes de 150 entidades de movimentos sociais, organizações da sociedade civil” (MOURA, 2016, p. 78). O grupo interministerial criou uma proposta de política, que então foi debatida nestes

seminários e também nas comissões estaduais e nacional de agricultura orgânica (MOURA, 2016).

Moura destaca que diversas políticas proporcionaram o acúmulo que resultou na PNAPO. A institucionalização da agricultura orgânica, a inserção do enfoque agroecológico em serviços de assistência técnica, iniciativas de pesquisa e ensino, linhas de crédito e em políticas para mulheres; a Política de Segurança Alimentar e programas relacionados, como o Programa de Garantia de Preço Mínimo - PGPM, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; e apoio a ações de uso da sociobiodiversidade (MOURA, 2016, p. 53).

O estudo de Moura (2016) qualifica a ideia de que a PNAPO é uma política complexa e merece ser estudada. É criada a partir de um anseio social por alimentos saudáveis e sustentabilidade e envolve muitos órgãos de governo. A comunicação parece ser, portanto, a questão-chave desta política. Comunicação entre o governo e a sociedade, entre os órgãos de governo e entre os instrumentos de implementação.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia do presente trabalho consiste na descrição dos instrumentos de uma política pública e numa revisão de literatura, identificando as principais vertentes de estudo dos instrumentos e as definições e classificações propostas por elas.

A descrição dos instrumentos foi feita por meio de pesquisa documental. Foram utilizadas leis, decretos, portarias, instruções normativas, manuais e sítios eletrônicos oficiais para compreensão de cada ferramenta. Isto gerou uma descrição detalhada de cada instrumento, que teve por objetivo dar evidências para a classificação de acordo com uma das

principais tipologias identificadas na literatura.

Na revisão de literatura foram apresentadas as principais definições e tipologias de instrumentos. Buscou-se apresentar as diferenças de cada definição e tipologia. Os instrumentos governamentais podem ser definidos de forma geral como instituições ou como técnicas. Estas definições não são excludentes, mas observam diferentes características da implementação (OLLAIK, MEDEIROS, 2011). Analisar os instrumentos enquanto instituições, permite destacar as características intrínsecas destes que influenciam a ação pública. Por exemplo, pode-se observar as teorizações sobre a relação entre governo e sociedade presentes em cada ferramenta (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007). Por outro lado, a definição de instrumentos como técnicas enfatiza menos a dimensão interna ao instrumento. Seu foco é a análise da interação direta entre governo e sociedade, geralmente tratando o governo como um ator único, indivisível (HOOD, 2007).

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O intuito do presente estudo é fazer a classificação dos instrumentos de uma política de modo a oferecer maior clareza sobre a implementação desta política e possibilitar estudos futuros. Sendo assim, a preocupação deste estudo está voltada para as técnicas utilizadas pelo governo. O processo de escolha e as visões de sociedade implícitas em sua operação não serão abordados aqui, porém, podem ser alvo de pesquisas futuras.

A definição e a tipologia utilizada neste estudo são as apresentadas por Vedung (BEMELMANS-VIDEC, RIST, VEDUNG, 1998). Para ele, instrumentos são técnicas por meio das quais o governo exerce seu poder para causar ou prevenir mudanças sociais. Em

poucas palavras, são as coisas que o governo pode fazer. Vedung busca ser abrangente, e criar uma tipologia parcimoniosa e frutífera. Ele simplifica ao máximo os tipos de atividade do governo e chega em três tipos de instrumentos: regulação, meios econômicos e informação. Segundo ele, isto é tudo que o governo pode fazer. Ou seja, destes três tipos derivam-se todas as atividades estatais dirigidas para a sociedade.

A definição e a tipologia escolhidas têm limitações. Hood (2007) destaca três em seu artigo. Primeiro, o foco utilizado seria somente nas atividades que modificam (ou incentivam) comportamentos, faltando abarcar atividades que agregam informações<sup>4</sup>. Hood também aponta que a classificação de Vedung pode se aplicar a qualquer organização, não somente ao governo. Por último, diz que a capacidade de estruturação física do ambiente dificilmente pode ser classificada segundo *carrots*, *sticks* ou *sermons* (HOOD, 2007).

No que se refere à agregação de informações, a questão parece se resolver pelo fato apresentado por Bemelmans-Videc e Vedung (1998) de que os instrumentos podem ser combinados de diferentes formas. Por exemplo, pode ser utilizada a combinação lógica dos instrumentos. Uma agência central de governo pode usar um instrumento de informação, dizendo para uma agência menor que esta precisa repassar informações sobre determinado assunto.

Em segundo lugar, a classificação realmente é genérica e pode se aplicar a outras organizações. Entretanto, isto não parece ser limitador do uso desta classificação para a análise dos instrumentos governamentais, já que as principais atividades exercidas pelo Estado envolvem regulação, uso de meios econômicos ou uso de informações.

---

<sup>4</sup> Como apresentado na revisão de literatura, Hood (1986, 2007) apresenta três tipos de atividades de qualquer sistema de controle. São eles: agregação de informações (*information gathering*), modificação de comportamentos (*modification of behavior*) e estabelecimento de padrões (*standard-setting*). Em sua classificação, considera apenas os dois primeiros pois seu foco é a interação entre governo e sociedade, enquanto a formação de padrões não se limita a este escopo (HOOD, 2007).

Por último, o aspecto estruturante da ação governamental realmente é importante para moldar o comportamento - como a iluminação de ruas e quebra-molas, para usar os exemplos de Hood (2007). Porém, ainda que seja relevante o suficiente para se tornar um tipo de instrumento governamental (como na classificação de Hood), parece que pode ser considerado como objetivo de políticas ou programas que, por sua vez, irão utilizar instrumentos regulatórios, econômicos ou de informação para estruturar o ambiente.

Assim, a classificação de Vedung se faz frutífera para o presente estudo por ser genérica o suficiente a ponto de abranger as principais atividades governamentais em apenas três classificações, porém ainda frutífera para análise de processos complexos de implementação (por meio da combinação de instrumentos).

#### 4.1. DESCRIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA PNAPO

##### 4.1.1. PLANO NACIONAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA - PLANAPO

O PLANAPO é o principal instrumento da PNAPO. Ele é composto por quatro eixos estratégicos, seis objetivos, quatorze metas e cento e vinte e cinco iniciativas, grande parte delas interministeriais. Os eixos estratégicos são os diferentes campos em que o plano buscou atuar (produção, uso e conservação dos recursos naturais, conhecimento e comercialização e consumo). Os objetivos podem ser descritos como os cenários futuros que o plano busca promover, por exemplo, “ampliar e fortalecer a produção, manipulação e processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica” (BRASIL, 2013). As metas são definições mais específicas de cenários e, por último, as iniciativas são as ações concretas a serem tomadas para que estes cenários sejam alcançados. Cada iniciativa está inserida em uma meta, que por

sua vez está inserida num objetivo e este num eixo.

Cada uma das cento e vinte e cinco iniciativas possui um ou mais órgãos de governo responsáveis. As fontes de recursos também estão elencadas, em interface com as fontes definidas no Plano Pluri-Anual 2012-2015. Todas estas informações estão presentes no documento do plano, elaborado pela CIAPO e CNAPO e disponibilizado no Diário Oficial da União e em sítio online do governo.

A portaria interministerial nº 54, que institui o PLANAPO, também define quais serão os beneficiários das ações presentes neste plano:

São beneficiários do PLANAPO - Brasil Agroecológico, os agricultores familiares, abrangidos pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e não familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, incluindo a juventude rural, e suas organizações, que queiram fortalecer ou modificar suas práticas para sistemas de produção orgânicos e de base agroecológica.

Parágrafo único - São ainda beneficiários das ações do Plano os consumidores em geral e os atendidos pelos programas de compras governamentais do governo federal, bem como as micro e pequenas agroindústrias, considerando também as da agricultura urbana e periurbana. (BRASIL, 2013)

Observando este instrumento isoladamente<sup>5</sup> com as lentes da classificação de Vedung (1998), ele pode ser classificado como um instrumento de informação. Para esta classificação, foi considerado o papel do plano em si, e não as ações que estão definidas dentro dele. Os papéis exercidos pelo plano são dois e, ambos de caráter informativo. (1) Ele informa aos agentes de governo quais ações eles devem fazer, quais objetivos devem atingir e quais estratégias devem seguir. Trata-se de um sermão *sobre* outro instrumento. O plano informa quais ações de regulação, de meios econômicos e de informação devem ser tomadas. Enquadra-se, portanto, em um caso de combinação de instrumentos, conforme apontado por Bemelmans-Videc e Vedung (1998). (2) Ao reunir estas ações em um documento e publicá-

---

<sup>5</sup> Digo isoladamente pois considero aqui apenas o conteúdo que consta no documento do plano. Desconsidero nesta análise as instâncias de discussão (CIAPO e CNAPO), responsáveis pela gestão e monitoramento. Ao considerá-las, deveria destacar o aspecto de troca de informação intragovernamental e entre governo e sociedade sobre a execução do plano.

lo, ele informa à sociedade quais ações serão tomadas pelo governo, facilitando, em certa medida, o acesso a essas ações (já que um beneficiário em potencial pode ter acesso ao documento do plano e buscar acessá-las). Esta pode ser considerada uma combinação lógica de instrumentos, de acordo com a teoria de Vedung (1998).

#### 4.1.2 CRÉDITO RURAL E DEMAIS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

O crédito rural é o financiamento de atividades relacionadas à atividade rural, como agricultura e pecuária. Ele também abrange atividades florestais e pesqueiras. Pode estar relacionado a três finalidades: custeio, cobrindo os custos da produção (como compra de sementes, insumos, etc.); investimento, destinado a aquisições que terão efeito de longo prazo (como compra de maquinário); e comercialização, quando é usado para cobrir as despesas posteriores à colheita (como transporte).

As principais fontes de crédito usadas no PLANAPO são o Plano Safra da Agricultura Familiar (do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA<sup>6</sup>) e o Plano Agrícola e Pecuário (do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA). Dos 8,8 bilhões de recursos com os quais conta o PLANAPO, R\$ 2,5 bilhões vêm do Plano Safra (por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF) e R\$ 4,5 bilhões vêm do Plano Agrícola e Pecuário (PLANAPO, 2013). Aqui é importante ressaltar que o Plano Agrícola e Pecuário é voltado não somente para a agricultura familiar, mas, principalmente para a agricultura de médio e pequeno porte. Estas atividades, inclusive a agricultura familiar, por vezes utilizam adubos químicos, sementes transgênicas e agrotóxicos. O uso destes insumos é fortemente combatido pela agroecologia.

O crédito rural é operado por bancos públicos ou privados e por cooperativas de crédito. Eles implementam as políticas de crédito rural de acordo com as normas estabelecidas

---

<sup>6</sup> Atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ligada à Casa Civil.

pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central através do Manual de Crédito Rural - MCR. No MCR constam exigências essenciais para a concessão de crédito. Dentre elas, está a necessidade de um orçamento, plano ou projeto para execução dos recursos (Manual de Crédito Rural 2-1-1<sup>7</sup>). Para elaborar estes documentos, os agricultores contam com os serviços de ATER.

Para acessar o crédito pelo PRONAF, o agricultor também precisa possuir a Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar - DAP, que é emitida pelos sindicatos e associações de agricultores familiares em conjunto com instituições governamentais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Os recursos utilizados no crédito rural provém das seguintes fontes: os chamados recursos obrigatórios (provenientes do recebimento de depósitos à vista por parte de instituições ligadas ao Estado), poupança rural (recursos provindos de depósitos obrigatórios de alguns bancos públicos e cooperativas), recursos livres (determinados pelas instituições financeiras), fundos constitucionais (do Centro-Oeste, Nordeste e Norte), Funcafé (Fundo de Defesa da Economia Cafeeira), BNDES e outras (MCR 6-2-1).

O crédito rural é um exemplo de instrumento econômico na PNAPO, segundo a classificação de Vedung (1998). Por meio dele, o governo oferece recursos aos beneficiários para que, em retorno, produzam mais. É o que o autor denomina de *quid pro quo* ou *something for something* (VEDUNG, 1998), ou seja, uma troca. Esta troca se dá por meio de incentivos financeiros.

Como visto, o produtor precisa passar por alguns critérios para acessar este crédito (estabelecidos pelo MCR, como apresentação de projetos e apresentação da DAP, no caso do PRONAF). Estes critérios têm a pretensão de, por um lado, garantir o acesso do crédito pelo público-alvo (no caso do PRONAF, os agricultores familiares) e, por outro, garantir o bom

---

<sup>7</sup> A referência às normas do MCR são feitas desta forma, identificando Capítulo-Seção-Item.

uso deste financiamento. Eles fazem parte das condições do governo para garantir a boa produção como retorno do seu financiamento. Vale ressaltar que é possível que estas etapas burocráticas limitem o acesso de alguns produtores ao crédito. Esta análise, porém, não é o foco do presente estudo. Estudos com base nas obras de Salamon (2002), Lascoumes e Le Galès (2007) e Bruno Palier (2007) podem abranger estes aspectos de influência dos instrumentos sobre os objetivos das políticas.

Logicamente, o fato de este instrumento ser operado, em sua maior parte, por bancos (públicos ou privados) deve ter relação com as exigências feitas ao agricultor. Porém, esta diferença de níveis de governo não interfere na classificação de instrumentos segundo a tipologia de Vedung (1998). Os critérios analisados aqui são os anunciados pelo governo, ainda que criados em parceria com os bancos. E estes bancos podem ser considerados agências locais, responsáveis pela implementação deste instrumento governamental.

#### 4.1.3. SEGURO AGRÍCOLA E DE RENDA

O seguro agrícola é uma modalidade de seguro rural. Ele cobre financeiramente os danos causados principalmente por efeitos meteorológicos e também pragas ou doenças que afetem a plantação. Desta forma o agricultor não perde completamente sua renda, que provém da colheita e venda do seu produto. Em geral, os seguros agrícolas cobrem a vida da planta, a partir da sua “emergência” até a colheita.

Existem diferentes programas federais de seguro agrícola. Eles variam nas exigências ao segurado, nos produtos cobertos, no público que abrangem e também nas indenizações pagas. Os principais programas federais de seguro são o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) e o PROAGRO MAIS (específico para a agricultura familiar, também chamado de Seguro da Agricultura Familiar - SEAF), além do programa Garantia Safra e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR).

O PROAGRO e o PROAGRO MAIS são articulados com o Crédito Rural de custeio. Eles são obrigatórios para os produtores que acessarem este tipo de crédito. É preciso pagar uma taxa de adesão para ser inserido no programa. Esta taxa e os recursos provenientes da União são a fonte de recursos destes programas. Para receber os benefícios deste programa em caso de perdas, o agricultor deve seguir as recomendações do Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) e as listadas no MCR. O ZARC é um estudo feito pelo MAPA que identifica os riscos de plantação de determinadas lavouras nas diferentes regiões do país, definindo o tipo de solo e a época de plantio ideal para cada cultura.

No Garantia Safra, é preciso que os estados, municípios e agricultores façam adesão anual ao programa. Os agricultores que comprovarem renda familiar inferior a um salário mínimo e meio, tiverem propriedade de tamanho inferior a quatro módulos fiscais e tiverem perdido mais de 50% do conjunto da safra dos produtos definidos pelo Fundo Garantia-Safra, podem ser selecionados para receber o benefício anual, variável em cada ano-safra.

O PSR ajuda o produtor a pagar as prestações de um seguro privado. O agricultor que quiser contratar o seguro rural e ser beneficiado pelo PSR deve procurar uma seguradora habilitada pelo MAPA. O pedido de adesão ao programa é feito pela própria seguradora, enviando a apólice do seguro. O MAPA então avalia os documentos e, havendo disponibilidade de recursos, liquida parte do prêmio (preço, custo) do seguro.

O seguro rural também pode ser classificado como um instrumento econômico, utilizando a classificação de Vedung. De forma geral, governo garante ao produtor que irá cobrir parte dos custos da sua produção (direta ou indiretamente) caso ele não consiga concluí-la por determinados motivos. Em contrapartida, os produtores continuam a produzir e possibilitam certa estabilidade econômica no campo. Por meio de um incentivo financeiro, o Estado busca garantir a permanência do agricultor no campo.

Pode-se argumentar que a obrigatoriedade do seguro no caso do PROAGRO e do PROAGRO MAIS caracteriza um instrumento regulatório. Porém, me parece que esta obrigatoriedade também está relacionada ao instrumento econômico. É o governo dizendo “para ter isto (o crédito), você precisa fazer aquilo (o seguro)”. É um reforço do *quid pro quo*.

#### 4.1.4. PREÇOS AGRÍCOLAS E EXTRATIVISTAS

Este instrumento busca garantir que o agricultor venda seus produtos a um preço justo. O governo federal possui uma política e um programa com este propósito: a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM e o Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar - PGPAF.

Anualmente, o governo estabelece o preço mínimo de vários produtos. Caso o preço de mercado esteja abaixo do preço mínimo estipulado no momento da venda, o agricultor pode receber uma subvenção (um pagamento direto) que compensa a diferença entre os preços. A PGPM oferece subvenção para produtos da agricultura e do extrativismo (por meio da PGPM-Bio). O Conselho Monetário Nacional define os preços mínimos e os envia ao MAPA, que os publica por meio de portaria.

Para conseguir manter o preço do mercado próximo ao preço mínimo, o governo também compra e estoca produtos. Logo, este programa pode ser considerado paralelamente um programa de compra governamental. Este instrumento será abordado mais à frente.

O PGPAF permite que o produtor que contratou crédito de custeio e investimento pelo PRONAF faça o pagamento deste financiamento com um desconto. Este desconto ocorre quando o preço do mercado está abaixo do preço mínimo para aquele produto, estipulado pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. O programa se restringe a alguns produtos determinados pelos gestores.

Anualmente o Comitê Gestor do PGPAF juntamente com o CMN definem o preço de

garantia, que tem como base os custos da remuneração da mão-de-obra familiar, da gestão da unidade de produção e dos insumos utilizados.

O PGPAF pode operar em conjunto com o SEAF (PROAGRO MAIS). Primeiro o agricultor ativa o desconto por meio do SEAF. O restante do valor da parcela do financiamento pode ser abatido pelo PGPAF.

Este instrumento de garantia de preço é semelhante ao seguro em sua forma de ação e seu objetivo. Em ambos, o governo busca garantir que o agricultor não abandone sua atividade. Para isto, oferece garantias - neste caso, pagamentos, subvenções e descontos. Por isso, a garantia de preços também pode ser classificada como instrumento econômico.

#### 4.1.5. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Os principais programas governamentais voltados para compras na agricultura são o Programa de Aquisição de Alimentos (operado pela CONAB) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (operado pelo FNDE). Além destes, o Programa de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, descrito no instrumento de Garantia de Preços, também age como instrumento de compras governamentais, já que compra produtos dos agricultores para manter os preços elevados.

O PAA é instituído pela Lei 10.696/2003 com o objetivo de

incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos<sup>8</sup> (BRASIL, 2003a).

Por meio deste programa, o governo federal compra alimentos e sementes (por meio do PAA-Sementes) da agricultura familiar sem necessitar de licitações e os direciona a

---

<sup>8</sup> O artigo com os objetivos do PAA foi modificado em 2011, porém seu conteúdo não se perdeu, apenas foram multiplicados os objetivos. Foi inserido, por exemplo, o apoio a circuitos locais e regionais de comercialização (BRASIL, 2011a)

pessoas em situação de insegurança alimentar. A compra pode ser feita diretamente com o produtor ou com as cooperativas de produtores. Dessa forma o governo fortalece os circuitos curtos de comercialização, uma vez que o agricultor não precisaria mais de atravessadores (pessoas que compram o produto para revendê-lo a mercados). Isto também tem como objetivo garantir parte da renda do agricultor.

O PNAE é um programa gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (MEC) responsável por repassar recursos aos estados e municípios para a compra de alimentos para as escolas públicas, respeitando o aspecto regional e cultural de cada lugar. A partir de 2009 (lei 11.947/09) foi definido que pelo menos 30% dos recursos do PNAE devem ser usados para compra de produtos da agricultura familiar.

Os recursos do FNDE são repassados diretamente aos estados, municípios e distrito federal sem necessidade de convênio ou contrato. Estes entes federados são responsáveis por fazer a compra dos alimentos de acordo com um cardápio elaborado por nutricionistas. Quando se trata da compra de alimentos da agricultura familiar, não é necessário que os entes federados usem licitação, sendo necessária apenas uma chamada pública.

Com esta descrição é possível classificar este instrumento como sendo de tipo econômico segundo a tipologia de Vedung, no que tange a compra de alimentos e sementes. Por meio de aquisição direta de alimentos e sementes, o governo incentiva a produção da agricultura familiar e garante em parte a renda destes agricultores (além de garantir alimentação saudável nas escolas).

No PNAE existe um componente de regulação, já que o governo determina que pelo menos 30% de seus recursos devem se direcionar a produtos da agricultura familiar. Porém, apesar de parecer um instrumento regulatório, não caracteriza a compra governamental em si. O caso, portanto, pode ser classificado como uma combinação lógica de instrumentos (*logical packaging*) (BEMELMANS-VIDEC, VEDUNG, 1998). É um instrumento de regulação *sobre*

um instrumento econômico. Ou seja, o governo define a forma como os operadores do instrumento econômico devem agir.

#### 4.1.6. MEDIDAS FISCAIS E TRIBUTÁRIAS

Medidas fiscais se referem a mudanças no orçamento. O governo pode aumentar ou reduzir gastos (investimentos) em determinada área, beneficiando ou prejudicando-a. Medidas tributárias são a imposição de tributação (impostos, taxas, contribuições) ou isenção ou redução de pagamento de tributação. Estas práticas podem incidir sobre diversas etapas da produção e comercialização de produtos da agricultura, agroecológicos e orgânicos. Podem estar relacionados diretamente ao produtor ou às cooperativas, como tributos sobre a compra de insumos, ou sobre o financiamento (crédito). Por outro lado, podem afetar o preço ao taxar o beneficiamento ou o transporte de produtos.

A Constituição Federal de 1988 define:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.” (BRASIL, 1988)

Além destes, existem os tributos de contribuição social e empréstimo compulsório (BRASIL, 1986, 1991).

Este é o instrumento mais geral desta política. Pode incidir sobre diferentes atores, em diferentes etapas da produção, do transporte ou do consumo. Pode inclusive não incidir sobre a produção de produtos orgânicos ou agroecológicos, mas taxar a produção convencional, agindo sobre o preço dos adubos químicos, dos agrotóxicos, das sementes transgênicas, do transporte, etc.

Além de ser o mais geral, é também um instrumento tipicamente econômico de acordo

com a classificação de Vedung. Esta tipologia define instrumentos econômicos como a doação (*giving*) ou a tomada (*taking away*) de recursos materiais com a finalidade de incentivar ou dificultar comportamentos (VEDUNG, 1998). Ou seja, inclui aspectos positivos e negativos. As medidas fiscais e tributárias abrangem estes aspectos, já que podem agir na forma de isenções ou tributações.

#### 4.1.7. PESQUISA E INOVAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

O governo possui diferentes órgãos voltados à pesquisa e inovação tecnológica. Desta forma, busca aprimorar as técnicas de produção e comercialização na agricultura em geral e especialmente, neste caso, em agroecologia e produção orgânica. Dentre os mecanismos utilizados estão editais para financiamento de projetos de pesquisa, bolsas para incentivo à inovação e implementação ou apoio a núcleos de estudo em agroecologia.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, principal órgão federal de pesquisa, possui diferentes projetos para pesquisa em agricultura e pecuária. Um de seus macroprogramas visa o “apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar e à sustentabilidade do meio rural” (BRASIL, s/d). Esta linha geral conduz projetos relacionados à “transição ecológica”, tema fundamental para o Planapo. Os resultados obtidos pela Embrapa podem ser utilizados no campo e incorporados nas políticas do governo, como por exemplo, na Assistência Técnica.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI<sup>9</sup> também apoia a pesquisa e inovação em agroecologia e produção orgânica por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Em conjunto com ministérios (MAPA,

---

<sup>9</sup> Atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

MDA e MEC) o CNPq publica editais com recursos de apoio a projetos de inovação tecnológica e a núcleos de pesquisa em agroecologia e produção orgânica, geralmente implantados nos Institutos e Universidades Federais. Além da inovação, estes núcleos também possibilitam o acesso dos agricultores às novas tecnologias. Eles são convidados a participar destes grupos de estudos e compartilhar seus conhecimentos.

Dentro dos editais de núcleos de agroecologia existem também recursos específicos para sistematização e disponibilização de conhecimentos através da plataforma Agroecologia em Rede. Neste mesmo sentido, a EMBRAPA e o MMA trabalham em conjunto para implantar um sistema chamado Webambiente (BORDIM, NAKAI, 2015), que agrega soluções técnicas para áreas ambientalmente degradadas. Além dos editais, CAPES (MEC) e CNPq (MCTI) podem oferecer bolsas de pesquisa e editais de apoio a projetos científicos.

Em conjunto com outros ministérios (em geral MAPA e MDA) CNPq apoia os núcleos de estudo em agroecologia. A implementação deste instrumento também pode ser conjunta com órgãos subnacionais, como as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária - OEPAs ou universidades, o que ocorreu na chamada nº38/2014, operada por MDA e CNPq. Esta chamada seleciona projetos para implantação de núcleos de agroecologia. Ela oferta recursos do MDA a serem transferidos a projetos elaborados por professores e pesquisadores das OEPAs e das universidades (Citar chamada ou relatório de monitoramento).

Este instrumento mereceu especial atenção na presente análise. Em primeiro momento, parecia claro que este fosse um instrumento de informação, entendendo a pesquisa científica como o acúmulo de informações sobre determinado objeto. Porém, esse entendimento esbarra na dificuldade ressaltada por Hood (2007), quando diz que a tipologia de Vedung (1998) não trata de instrumentos de agregação de informação. A forma do presente estudo de responder a esta dificuldade foi considerar que a agregação de informação pode se

dar por meio de combinações de instrumentos. Por exemplo, um órgão central de governo exigindo (*regulation*) ou informando (*information*) uma agência menor que esta deve repassar informações. No caso deste instrumento, parece haver uma combinação horizontal entre regulação e meios econômicos.

Por meio especialmente da Embrapa, o governo agrega informações (faz pesquisas). Esta empresa recebe do governo central a ordem institucional (*regulation*) de que deve fazer isto. Essa ordem está caracterizada na lei de criação da EMBRAPA, que determina:

Art 2º São finalidades da Empresa:

I - promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País (BRASIL, 1972)

Contudo, com esta visão, o que a PNAPO denomina “pesquisa e inovação”, ou seja, a execução de pesquisas, não seria sequer um instrumento, mas apenas um objetivo alcançado por meio de um instrumento de regulação<sup>10</sup>.

Como visto na descrição deste instrumento, além de produzir pesquisa e inovação diretamente (por meio da EMBRAPA), o governo também incentiva esta prática com recursos disponibilizados em editais, bolsas e chamadas públicas. Portanto, a *pesquisa e inovação científica e tecnológica* parece consistir num pacote horizontal de instrumentos (*instrument packaging*) (BEMELMANS-VIDEC, VEDUNG, 1998). Como visto na revisão de literatura, este pacote é o uso simultâneo de dois instrumentos para alcançar um mesmo objetivo. Neste caso, com as lentes da tipologia de Vedung, os instrumentos utilizados pelo governo são a regulação (o governo central definindo o que a EMBRAPA faz) e o incentivo econômico (os órgãos de governo oferecendo recursos de apoio à pesquisa).

---

<sup>10</sup> O instrumento de informação (*sermon*) consiste na transferência de informação de um nível a outro (do governo central a uma agência, da agência ao cidadão, etc.). Isto não ocorre na pesquisa ou na inovação. Estas são entendidas aqui como acúmulo de conhecimento traduzido em um estudo ou em uma nova tecnologia. Pesquisa e inovação parecem ser, portanto, objetivos a serem alcançados com um instrumento.

#### 4.1.8. ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

A Assistência Técnica e Extensão Rural é um instrumento que visa fornecer acompanhamento técnico ao produtor rural, em especial o produtor familiar. Sua atuação abrange desde o acompanhamento na propriedade, indicando os melhores métodos e tecnologias a serem implantados, até a assistência para a tomada de crédito.

Vê-se, portanto, que o serviço de ATER trabalha em conjunto com os instrumentos de pesquisa, formação e crédito. Ele leva para o campo as novas tecnologias e, para isso, utiliza profissionais qualificados. Além disto, em algumas operações de crédito, a agência financiadora pode exigir o acompanhamento de um agente de ATER na implementação dos recursos.

Atualmente, a ATER é regida pela Política Nacional de ATER para Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e implementada por meio do Programa Nacional de ATER para Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PRONATER. Para sua implementação, MDA e INCRA lançam chamadas públicas. Deste modo contratam técnicos vindos de instituições públicas ou privadas. As chamadas públicas são de diferentes modalidades, visando atender os diversos públicos. Há chamadas específicas para agroecologia, sustentabilidade, extrativismo, pesca e assentados da reforma agrária

Utilizando a classificação de Vedung (1998), a assistência técnica é vista como um instrumento de informação. Seu intuito é transferir ao produtor informações (novas tecnologias, modo de funcionamento da burocracia, etc.) para que ele possa produzir melhor. Desta forma ele influencia o comportamento do agricultor, direcionando-o para que venha a agir em conformidade com os objetivos do governo (produzindo de forma saudável e sustentável).

Todos os instrumentos da PNAPO possuem certa conexão, buscando atingir os

objetivos da política. Porém, é interessante observar a interdependência dos instrumentos de formação, pesquisa e ATER. O instrumento de formação, como será visto à frente, capacita profissionais para a atuação no campo. A pesquisa e o incentivo à pesquisa geram informações para melhorar a produção. E a ATER, por meio dos profissionais formados, leva essas informações até o produtor.

#### 4.1.9. FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO

O governo possui alguns programas de ensino e formação para o campo. Um deles é o Pronatec Campo, uma modalidade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Este programa visa capacitar jovens e adultos do campo oferecendo cursos de formação profissional básica (Formação Inicial e Continuada - FIC) e cursos técnicos.

Outro programa de fomento à educação no campo é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA, que é operado pelo INCRA. Ele propõe e apoia projetos de desenvolvimento da educação nos assentamentos de reforma agrária. Com isto, busca formar e capacitar jovens e adultos assentados.

Este instrumento também abarca os cursos formalizados (em geral, cursos de pós-graduação) oferecidos nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFES, presentes em quase todos os estados brasileiros, e nas universidades.

Os núcleos de agroecologia, descritos anteriormente, também são mecanismos de formação profissional e educação, já que integram o ensino além da pesquisa e extensão. As ações do núcleo abrangem ações para

a formação de professores e alunos, produção científica de pesquisas, articulação de parcerias e ampliação do debate e acesso a conhecimentos, tecnologias e materiais didáticos voltados para a produção orgânica e de base agroecológica (BRASIL, 2013, p. 37)

Por fim, outro mecanismo de formação e educação é o Programa de Apoio à Extensão Universitária - PROEXT, gerenciado pelo MEC e executado em parceria com diversos ministérios. É um programa de apoio a projetos de extensão com foco na “formação dos alunos e na inclusão social nas suas mais diversas dimensões” (MEC, Edital PROEXT 2016). Dentre as linhas temáticas de apoio a projetos, ele conta com uma voltada para agroecologia e produção orgânica.

A formação profissional e educação é, portanto, um instrumento de informação. Por meio deste, o governo transmite informação a estudantes, técnicos e profissionais em geral sobre como a agroecologia e a produção orgânica funcionam - capacitando-os para atuar nas pesquisas em universidades e na assistência técnica. Como visto no caso do PRONERA, há também apoio a projetos de educação. Logo, aqui também parece ocorrer um caso de *horizontal packaging* (BEMELMANS-VIDEC, VEDUNG, 1998), como no instrumento de pesquisa e inovação, combinando incentivos econômicos e transferência de informação (*carrots e sermons*).

#### 4.1.10. MECANISMOS DE CONTROLE DA TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA, DA PRODUÇÃO ORGÂNICA E DE BASE AGROECOLÓGICA

Este instrumento busca garantir a qualidade dos produtos e a segurança do consumidor e do produtor no momento da comercialização e do consumo.

A forma de produção em um sistema orgânico está regulamentada na Lei 10.831 de 2003 em conjunto com o Decreto 6.323 de 2007 e a Instrução Normativa nº 46, de 6 de outubro de 2011. Os sistemas de monitoramento criados por estas normas parecem funcionar como mecanismos de controle da produção orgânica. Estes mecanismos estão descritos mais à frente.

A lei 10.831, chamada lei de orgânicos, considera explicitamente que o conceito de sistema orgânico de produção e abarca o conceito de agroecologia e outros modos de produção agropecuária. Contudo, nenhuma outra referência direta à produção agroecológica foi encontrada nos normativos que regulam este instrumento. Esta lei foi regulamentada pelo decreto 6.323, de 2007, que especifica os sistemas através dos quais devem ocorrer a certificação e a avaliação dos produtos orgânicos. Para complementar este conjunto de regras, o MAPA lançou a Instrução Normativa nº 46, de 6 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011b), especificando as técnicas permitidas nos sistemas orgânicos de produção.

Os mecanismos de controle da transição agroecológica ainda não são poucos, para não dizer nulos. Mesmo sendo algo incipiente, o PRONAF Agroecologia parece trazer um mecanismo de controle da transição agroecológica. Ao contratar a Linha de Crédito de Investimento para Agroecologia, o agricultor deve, juntamente com um técnico de ATER, elaborar um plano de transição de base agroecológica ou orgânica. Este plano é uma forma de compromisso entre o técnico e o produtor de manter a continuidade da transição agroecológica. Este mecanismo está baseado na Portaria nº 38, de 4 de julho de 2014, da Secretaria de Agricultura Familiar (BRASIL, 2014). Nela estão definidos os elementos que não podem estar presentes num sistema de produção de base agroecológica (como fertilizantes sintéticos e agrotóxicos).

A segunda versão do PLANAPO, que vigorará de 2016 a 2019, prevê a elaboração de normativos e instrumentos para identificação de sistemas de produção de base agroecológica.

Os mecanismos de controle da produção orgânica e agroecológica constituem um instrumento de regulação (*stick*) segundo a classificação de Vedung (1998). Este tipo de instrumento consiste numa assertiva (você deve fazer isso, ou você não deve fazer aquilo) seguida de uma punição em caso de descumprimento da ordem. Por meio de leis, decretos e instruções normativas o governo central diz ao produtor como ele deve produzir alimentos

orgânicos e agroecológicos. Caso não siga estas instruções, o produtor está sujeito a penalidades, conforme consta no decreto 6.323:

Art. 79. Sem prejuízo da responsabilidade civil e penal cabível, a infringência às exigências legais para a produção orgânica sujeita, isolada ou cumulativamente, à aplicação das seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais);
- III - suspensão da comercialização do produto;
- IV - condenação de produtos, rótulos, embalagens e matérias-primas;
- V - inutilização do produto;
- VI - suspensão do credenciamento, da certificação, da autorização, do registro ou da licença; e
- VII - cancelamento do credenciamento, da certificação, da autorização, do registro ou da licença. (BRASIL, 2007a)

#### 4.1.11. SISTEMAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA PRODUÇÃO ORGÂNICA E DE BASE AGROECOLÓGICA

O instrumento de monitoramento parece se confundir com os mecanismos de controle da produção. A definição de Raynaud, Sauvee e Valceschini (2002), consultada por meio da obra de Medaets e Fonseca (2005), ajuda a compreender a diferença. Segundo os primeiros autores, existem três funções de um mecanismo certificador: “1) especificar as características utilizadas no padrão; 2) monitorar a conformidade dessas características; 3) emitir um certificado de conformidade“ (MEDAETS, FONSECA, 2005, p. 17). Sendo assim, o instrumento de mecanismos de controle (item 4.1.10) satisfaz a primeira característica ao estabelecer os padrões a serem seguidos, enquanto os sistemas de monitoramento e avaliação viabilizam a segunda e a terceira, monitorando e certificando a qualidade da produção.

O Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica é composto por entidades federais e organizações credenciadas junto ao MAPA. Este sistema agrega as entidades privadas ou públicas que avaliam e monitoram a produção orgânica e garantem a

conformidade desta por meio de uma certificação. Ele abarca duas formas de certificação. A primeira é a certificação participativa, aplicada pelas organizações integrantes dos Sistemas Participativos de Garantia da Qualidade Orgânica. O outro tipo é o das certificações feitas por auditoria. Estas são aplicadas por pessoas jurídicas de direito público ou privado credenciadas pelo MAPA com a colaboração do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO. Nos dois modos, o produtor recebe um certificado de conformidade com o sistema orgânico de produção e seu produto recebe um selo, garantindo sua qualidade (BRASIL, 2007a).

Este instrumento se baseia, portanto, em duas etapas: o credenciamento das certificadoras junto ao MAPA, e a certificação propriamente dita. O credenciamento é uma forma de regulação. Por meio dela o governo diz quem pode e quem não pode exercer a atividade certificadora. A entidade certificadora, por sua vez, informam ao consumidor quais produtores estão seguindo as regulamentações sobre a produção orgânica e agroecológica (implementadas pelo instrumento do item 4.1.10).

Logo, existe aqui uma combinação vertical de instrumentos de regulação e informação (BEMELMANS-VIDEC; VEDUNG, 1998). Primeiro o governo regula as certificadoras e, depois, estas averigam a produção e informam ao cidadão, por meio do selo de produção orgânica, qual tipo de produto ele está consumindo<sup>11</sup>.

## 4.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS

---

<sup>11</sup> Pode-se questionar se a certificação é uma forma do governo incentivar ou tentar impedir determinado comportamento (ou seja, se pode mesmo ser considerada um instrumento de política pública). De fato, o selo orgânico não tem o mesmo caráter sugestivo do que as advertências em maços de cigarros - claramente instrumentos de informação. Mas ao informar o público, o selo orgânico dá ao consumidor capacidade de fazer sua escolha sobre bases um pouco mais sólidas (agora ele sabe que aquele produto segue tais critérios de produção).

A descrição e classificação dos instrumentos está resumida no Quadro 1.

**QUADRO 1 – Características e classificação dos instrumentos da PNAPO**

<b>Instrumento</b>	<b>Características</b>	<b>Classificação</b>
<b>Planapo</b>	Reúne diferentes ministérios e atores da sociedade. Definição de objetivos, estratégias e responsáveis (é como um guia para os órgãos do governo). Informa sociedade sobre ações do governo.	Informativo
<b>Crédito rural</b>	Financiamento de atividades agrícolas. Oferta de recursos financeiros com algumas exigências (critérios do MCR) visando aumento da produção.	Econômico
<b>Seguro rural</b>	Oferece recursos financeiros em casos específicos (perda da produção). Se concretiza em pagamentos, subvenções ou descontos.	Econômico
<b>Preços agrícolas e extrativistas</b>	Oferece recursos financeiros em casos específicos (preço de mercado abaixo do preço mínimo). Se concretiza em pagamentos, subvenções ou descontos.	Econômico
<b>Compras governamentais</b>	Transfere recursos ao agricultor por meio de compra direta. Exigência de 30% dos recursos para agricultura familiar).	Econômico e regulatório (combinados logicamente)
<b>Medidas fiscais</b>	Dá ou retira recursos materiais (financeiros). Aumento ou redução de investimentos públicos. Isenções ou aumento de tributação.	Econômico
<b>Pesquisa e inovação</b>	Determina que deve ser realizada atividade de pesquisa por órgão de governo. Incentiva financeiramente atividades de pesquisa em universidades, institutos federais, etc. Gera informação a ser transmitida por outros instrumentos (ATER, formação).	Regulatório e econômico (combinados horizontalmente)
<b>Assistência Técnica</b>	Informa o produtor sobre como produzir de forma orgânica e agroecológica (incluindo formas de acesso ao crédito). Induz o produtor a produzir de acordo com os objetivos da política.	Informativo
<b>Formação e ensino</b>	Transmite informação para profissionais (aprendizes e atuantes) sobre como deve ser a produção agroecológica e orgânica. Apoia financeiramente projetos de ensino	Informativo e econômico (combinados horizontalmente)

	relacionados ao objetivo da política.	
<b>Mecanismos de controle da produção</b>	Diz como a produção orgânica deve ser feita. Elenca punições em caso de descumprimento.	Regulatório
<b>Sistemas de monitoramento e avaliação da produção</b>	Monitora, avalia e certifica a qualidade dos produtos orgânicos. Governo credencia certificadoras. Estas utilizam selo para informar o consumidor sobre as características daquele produto (garantindo que ele é orgânico).	Regulatório e Informativo (combinados verticalmente)

Fonte: Brasil (2003, 2006, 2007, 2011, 2013, 2014).

A classificação dos instrumentos, resumida no Quadro 1, mostra que a PNAPO se utiliza largamente de instrumentos econômicos. Sete dos instrumentos utilizados na política, envolvem meios econômicos. Quatro instrumentos utilizam unicamente esses meios, enquanto outros três os combinam com instrumentos regulatórios ou de informação.

O uso de combinações de instrumentos também chama atenção pela variedade de combinações. São utilizados três tipos de combinação, lógica, horizontal e vertical. As compras governamentais utilizam uma combinação lógica, que significa um instrumento agindo *sobre* outro. Este instrumento da PNAPO é econômico, porém incide sobre ele uma regulação, que diz que pelo menos 30% dos recursos de um dos seus programas deve ser direcionado à agricultura familiar. Analisando sob as lentes da literatura de Bemelmans-Videc e Vedung (1998) sobre as combinações, este caso pode ser considerado uma combinação lógica.

As combinações horizontais, por sua vez, diferem nos instrumentos combinados. O instrumento de formação agrega horizontalmente ações de meios econômicos e de informação. Isto foi observado através da descrição dos instrumentos, quando se percebeu que o governo, simultaneamente e buscando atingir um mesmo objetivo (formar e capacitar pessoas), oferece aulas (transmissão de informação) e também apoia financeiramente ações neste sentido (por meio de editais, chamadas públicas, etc.).

A análise do instrumento de pesquisa e inovação trouxe ao caso concreto a crítica de Hood (2007) feita à tipologia de Vedung (1998). O primeiro autor argumenta que esta tipologia não abarca ações de agregação de informação. Isto ficou claro na análise deste instrumento e se apresentou como uma dificuldade da tipologia de Vedung em observar diretamente este tipo de ação governamental. Porém, esta ação pôde ser observada por meio da combinação de outros instrumentos. Na descrição, identificou-se que o governo central faz duas coisas em relação à pesquisa e inovação: designa que um órgão do governo (no caso, a EMBRAPA) deve executar ações de pesquisa e, simultaneamente, apoia financeiramente ações neste sentido (com editais, bolsas de pesquisa, chamadas públicas, etc.). Portanto, com base na presente análise, a crítica de Hood é válida, porém não é incontornável. O que parece ocorrer é que alguns aspectos da ação governamental que Hood considera como ferramentas, na tipologia de Vedung podem ser vistas como objetivos das ações do governo.

Por último, identificou-se a combinação vertical dos instrumentos de regulação e informação. O monitoramento e avaliação da produção é feito em conjunto por governo e entidades privadas. O Ministério da Agricultura é responsável por credenciar as entidades certificadoras, o que significa regular quais delas são aptas ou não para certificar as produções. Num segundo momento, as entidades (agentes implementadores) informam ao cidadão sobre a qualidade do produto que ele irá consumir.

## **5. CONCLUSÕES**

O intuito deste estudo foi iluminar um pouco a estruturação dos instrumentos desta política e contribuir para o estudo dos instrumentos no Brasil. Buscou-se levantar quais são as principais definições e tipologias de instrumentos governamentais, escolher uma delas e

classificar os instrumentos de uma política. A literatura nacional foi pouco abordada, uma vez que ainda há poucos trabalhos sobre tema em questão. As tipologias variam de acordo com as definições de instrumentos. As principais definições e tipologias encontradas foram as de Vedung (1998), Hood (1983, 2007), Salamon (2000, 2002) e Lascoumes e Le Galès (2007). Cada uma delas abrange aspectos diferentes da implementação, porém sem serem mutuamente excludentes (OLLAIK, 2012).

A tipologia de Vedung é mais geral e parcimoniosa (HOOD, 2007). É baseada na definição de instrumentos como um conjunto de técnicas por meio das quais o governo busca promover mudança social (VEDUNG, 1998). Com apenas três características tem a pretensão de abranger todo tipo de atividade do governo. Por este seu caráter abrangente, foi escolhida pelo presente estudo como base para a classificação dos instrumentos da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

Esta tipologia mostrou-se frutífera ao presente estudo. Por meio dela, foi possível observar ações em diferentes níveis de governo, como na regulação ou na informação transmitida pelo governo central sobre agências menores (no caso da pesquisa e inovação e da formação, por exemplo). Esta tipologia também se mostrou versátil. O uso combinação de instrumentos (algo observado a partir da realidade), possibilitou a análise das ações de governo de forma mais precisa. Certamente, foi adequada para os objetivos deste estudo de “pôr cada coisa em seu lugar”, ou seja, identificar quais são os tipos de instrumentos utilizados pela PNAPO. Com isso, abre-se espaço para posteriores estudos sobre a implementação destes instrumentos.

Por outro lado, esta tipologia pode se mostrar muito abrangente, a ponto de perder características específicas das diferentes ações governamentais. A tipologia de Salamon (2002) possui quatorze tipos. Ferramentas para Salamon (2000) são métodos direcionados à

estruturação da ação pública. A definição deste autor assemelha-se com a de Vedung (1998), porém ele tem maior foco no caráter institucional dos instrumentos, isto é, sua capacidade de moldar comportamentos (HOOD, 2007). Sua tipologia é utilizada por Ollaik (2012) e parece ser mais capaz de analisar as especificidades dos instrumentos.

As relações de poder envolvidas em cada instrumento não são captadas com o uso da tipologia de Vedung (1998). Ela se baseia no nível de coerção utilizado em cada ação, porém não define qual é a teorização por trás de cada instrumento ou sua fonte de legitimidade. Para tal fim, a tipologia apresentada por Lascoumes e Le Galès (2007) parece mais adequada. Para estes autores, instrumentos possuem caráter técnico e também social. São baseados em um conceito de regulação e sua função é transportar uma teorização sobre a relação entre sociedade e governo. Por isso, sua tipologia tem o foco em observar o conceito e a teoria implícitas em cada instrumento.

Hood (2007), assim como Vedung (1998), também busca ser abrangente em sua tipologia. Ele caracteriza seu estudo e o de Vedung como abordagens de “classificação genérica” (HOOD, 2007, p. 133) de instrumentos. Para Hood, instrumentos são recursos sociais utilizados pelo governo para agregar informações ou mudar comportamentos (HOOD, 2007). Sua definição e tipologia se baseiam na ideia de que o controle social é feito de três formas: agregação de informações, mudança de comportamento e formação de padrões. Hood abrange apenas os dois primeiros aspectos. Seu estudo lida somente com ações diretas entre governo e sociedade. Não analisa ações que ocorrem entre agências de governo ou que possuem intermediários entre governo e sociedade (HOOD, 2007).

Os resultados desta pesquisa possibilitam futuras análises mais aprofundadas sobre a implementação da PNAPO. Em uma política com tantos instrumentos, a principal questão levantada é sobre a gestão destas atividades, planos e programas. Ollaik e Medeiros (2011)

apontam a importância de pesquisas sobre a gestão dos instrumentos. Como integrar instrumentos visando a um objetivo geral comum? A PNAPO é um objeto de estudo bastante relevante para esta área, já que seu objetivo se concentra em integrar diferentes instrumentos visando aumentar a produção orgânica e agroecológica, gerando desenvolvimento sustentável e alimentação saudável para a população (BRASIL, 2012). Por isto ainda são necessários maiores estudos sobre esta política, de modo a compreender sua forma de gestão e mensurar sua efetividade.

Além da integração entre os instrumentos, as autoras Ollaik e Medeiros (2011) propõem pesquisas sobre a adequação de cada instrumento aos objetivos traçados. Conforme visto na presente análise, é comum que os instrumentos sejam usados em combinações. Nesses estudos, portanto, podem ser analisadas também as diferentes combinações de instrumentos (*instrument packaging*) (BEMELMANS-VIDEC, VEDUNG, 1998), observando por um lado a integração dos instrumentos combinados e sua adequação da combinação com os objetivos traçados. Além dos propostos estudos sobre a gestão e adequação dos instrumentos, esta análise também pode ser utilizada futuramente para realizar outras pesquisas propostas por Ollaik e Medeiros (2011), como a pesquisa sobre uma tipologia brasileira de instrumentos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDIM, M. H.; NAKAI, A. M. **Levantamento de conteúdo para o sistema WebAmbiente**. In: Mostra de Estagiários e Bolsistas da EMBRAPA Informática Agropecuária, 11., 2015, Campinas. Resumos expandidos... Brasília, DF: Embrapa, 2015.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no. 5.851, de 7 de dezembro de 1972**. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. 1972. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L5851.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5851.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Decreto-Lei no. 2.288, de 23 de julho de 1986**. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2288.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no. 8.906, de 4 de julho de 1994**. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instrução normativa nº. 007 de 17 de maio de 1999**. 1999. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=1662>> Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Lei no. 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Casa Civil. **Lei no. 10.831, de 23 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/2003/L10.831.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/2003/L10.831.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Presidência da República. **Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>, Acessado em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Casa Civil. **Lei no. 6.323, de 27 de dezembro de 2007.** Regulamenta a Lei no 10.831, de 23 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, e dá outras providências. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6323.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília. MDA/SAF/DATER, 2007.

\_\_\_\_\_ Casa Civil. **Lei no. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Casa Civil. **Lei no. 12.512, de 14 de outubro de 2011.** Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. 2011a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm#art33)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instrução normativa nº. 46 de 06 de outubro de 2011.** 2011b. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Desenvolvimento\\_Sustentavel/Organicos/Legislacao/Nacional/Instrucao\\_Normativa\\_n\\_0\\_046\\_de\\_06-10-2011\\_regulada\\_pela\\_IN\\_17.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Desenvolvimento_Sustentavel/Organicos/Legislacao/Nacional/Instrucao_Normativa_n_0_046_de_06-10-2011_regulada_pela_IN_17.pdf)> Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Casa Civil. **Decreto no. 7.794 de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria interministerial nº 54, de 12 de novembro de 2013.** Institui Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Brasil Agroecológico (PLANAPO), instrumento de execução da Política. 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/11/2013&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=160>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_ Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar.

**Portaria nº 38, de 4 de julho de 2014.** Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_873/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_873/PORTARIA%20N%C2%B0%2038,%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202014%20-%20AGROECOLOGIA.pdf)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. **Brasil agroecológico** : Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 216-2019. 92f. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Edital PROEXT - Programa de Apoio à Extensão Universitária MEC/SESu 2016.** Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17188-proext-01-2016-edital&category\\_slug=marco-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17188-proext-01-2016-edital&category_slug=marco-2015-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_, EMBRAPA, **Macroprogramas.** Disponível em: <<https://www.embrapa.br/pesquisa-e-desenvolvimento/macroprogramas>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Banco Central. **Manual de Crédito Rural.** Disponível em <<http://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation.** New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.

\_\_\_\_\_. **Conclusions: Policy Instruments: Types, Choices, and Evaluation.** In: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation.** New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.

HOOD, Christopher. **Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades.** Governance: an international journal of policy, administration, and institutions, v. 20, n. 1, pp. 127-144, jan. 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments — from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation.** Governance, n. 20, pp. 1-22, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós Ciências Sociais, Vol. 9, n. 18, pp. 19-44, jul/dez 2012.

LINDER, Stephen H., PETERS, B. Guy. **The Study of Policy Instruments: Four Schools of Thought.** . In: PETERS, B. Guy, and FRANS K. M. van Nispen (eds.). Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration. 1998, Cheltenham, UK: Edward Elgar.

MOURA, Iracema. **Agroecologia na Agenda Governamental Brasileira:** Trajetórias no

Período 2003-2014. Tese (doutorado). 2016. 123f. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, Programa de Inovação em Ciência, Tecnologia e Inovação Agropecuária, 2016.

MEDAETS, Jean Pierre; FONSECA, Maria Fernanda de A. C. **Produção orgânica: regulamentação nacional e internacional.** Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD. Brasília, 2005.

OLLAIK, Leila G., MEDEIROS, Jannan J. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Revista de Administração Pública. 45(6): 1943-67, nov./dez. 2011.

Ollaik, Leila G. **A Implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso: estudo comparativo de três instrumentos governamentais.** Tese (doutorado). 2012. 248f. Universidade de Brasília - UnB, Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA, 2016.

PALIER, Bruno. **Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France.** Governance, Vol. 20, No. 1, p. 85–107, 2007.

RAYNAUD, E.; SAUVE, L.; VALCESCHINI, E. **Quality enforcement mechanisms and the governance of supply chains in the european agro-food sector.** 6th Annual Conference, International Society for New Institutional Economics, “Institutions and Performance”, Sep. 27-29, 2002, MIT, Cambridge, Massachusetts.

SALAMON, L. **The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction.** Fordham Urban Law Journal, Vol, 28, Issue 5, p. 1609-1674, 2000.

SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance.** Oxford. 2002.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Behavioral assumptions of policy tools.** The Journal of Politics v. 52 n. 2 pp. 510-529, 1990.

VEDUNG, E. **Policy instruments: typologies and theories.** In: BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R.; VEDUNG, E. **Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation.** New Brunswick: NJ. Transaction. 1998.