

**Implementação da política de integração lavoura-pecuária-floresta com foco no Estado de Mato Grosso****Crop-livestock-forestry integration policy implementation with focus in the state of Mato Grosso**

DOI:10.34117/bjdv6n7-708

Recebimento dos originais: 03/06/2020

Aceitação para publicação: 27/07/2020

**Ana Cristina Peron Domingues**

Mestra em Ambiente e Sistemas de Produção Agrícola pela Universidade do Estado de Mato Grosso Carlos Alberto Reyes Maldonado

Afiliação Institucional: Universidade do Estado de Mato Grosso Carlos Alberto Reyes Maldonado

Endereço: Rua Rui Barbosa, 535 - Jardim Eldorado, Diamantino - MT, Brasil

E-mail: ana.peron@unemat.br

**Marco Antônio Camillo de Carvalho**

Doutor em Agronomia e Pós Doc pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Afiliação Institucional: Universidade do Estado de Mato Grosso Carlos Alberto Reyes Maldonado

Endereço: Rod. MT 208, km 147 - Jardim Tropical, Alta Floresta - MT, Brasil

E-mail: marcocarvalho@unemat.br

**Raimundo Nonato Cunha de França**

Doutor em Ciência Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Afiliação Institucional: Universidade do Estado de Mato Grosso Carlos Alberto Reyes Maldonado

Endereço: Av. dos Ingas, 3001 - Jardim Imperial, Sinop - MT, Brasil

E-mail: Raimundofranca@unemat.br

**RESUMO**

Nas últimas quatro décadas, a questão ambiental é motivo de reflexão, o que tem provocado mudanças na construção das políticas públicas no Brasil, especialmente no setor agrícola. Uma dessas políticas é o Sistema de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF). Assim, o estudo analisa a implementação dessa política no estado de Mato Grosso. Realizou-se um estudo descritivo-exploratório com abordagem qualitativa, aplicando-se pesquisa de campo e documental. A análise do material investigado mostra que a implementação da iLPF em Mato Grosso articula-se por meio de três realidades. De um lado, o envolvimento de produtores rurais que, de forma isolada, aderiram a tal atividade, por caminhos próprios e, de outro lado, os trabalhos desenvolvidos pela Embrapa que se mostrou fundamental nesse processo, e uma terceira iniciativa, a adoção, em 2013, do Plano ABC.

**Palavras-Chave:** política pública, sistema de produção, ambiente.**ABSTRACT**

In the last four decades, people have reflected on the environmental issue, which has caused changes in public policies construction in Brazil, especially about the agricultural sector. One example is the Crop-Livestock-Forestry (CLF) Integration System. Therefore, this study analyzes the CLF implementation in the state of Mato Grosso. Descriptive-exploratory study with qualitative approach

was applied, through field and documentary research. The data analyzes shows that CLF integration implementation in Mato Grosso organizes has three different realities. On one hand, there is the involvement of rural producers who joined such activity their own way. On the other hand, there is the work developed by Embrapa, which showed itself fundamental to this process. In addition, there is a third initiative, the introduction of the ABC Plan in 2013.

**Keywords:** public policies, production system, environment.

## 1 INTRODUÇÃO

As formas de produção têm sido um dos grandes problemas da humanidade, cujo dilema é: como produzir sem esgotar os recursos naturais e garantir, assim, a sobrevivência das gerações futuras? Uma vez que tem aumentado os problemas relacionados ao ambiente, como, por exemplo, o aumento da temperatura global; destruição da camada de ozônio; poluição das águas e do ar; degradação do solo; escassez de água potável entre outros, comprometendo a biodiversidade. Tal Inquietação é abordada por Tilman et al (2002) ao questionarem como a sociedade pode realizar o duplo objetivo, melhorar os níveis de rendimento e a estabilidade na produção de alimentos, e ao mesmo tempo, preservar a quantidade e qualidade dos serviços ecossistêmicos advindos dos recursos naturais.

Surge à necessidade, cada vez mais crescente, de construir estratégias para mitigar tais problemáticas, constatadas com a articulação dos países em torno de legislações e políticas públicas mais incisivas, cita-se no Brasil, a reformulação do Código Florestal, a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural, Política Nacional de Mudanças do Clima com a criação dos Planos Setoriais para mitigação dos gases de efeito estufa (GEE), os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal e das Queimadas no Cerrado, entre outros.

Essa realidade se instala no Brasil, em resposta aos acordos internacionais, dentre eles alguns também assumidos voluntariamente. Todavia, a resolução do problema não finda com a publicação de legislações mais rígidas e políticas públicas inovadoras. Um Estado demonstra sua capacidade de gestão e articulação entre os atores envolvidos ao colocar em prática, implementá-las, efetivando o cumprimento dos objetivos propostos. A fragilidade das relações aumenta quando a política pública precisa ser compreendida como “uma longa e complexa cadeia de pontos de decisão envolvendo atores que competem, interesses conflitantes e diferenciais de poder que resultam em transformações inevitáveis entre a intenção da política e a realidade da prática” (AZEREDO; LUÍZA; BAPTISTA, 2014, p. 22).

Com foco nesse apontamento, objetivou-se investigar a implementação da Política de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) em Mato Grosso, pois esse Sistema visa, entre outros, conter agravos ocasionados ao meio ambiente, herdados pela forma de ocupação, alicerçada no

latifúndio monocultor e na criação extensiva de gado bovino (MENDES, 2012) e em consequência reduzir a emissão dos gases de efeito estufa (GEE).

O estudo caracteriza-se como de natureza descritiva-exploratória através da abordagem qualitativa, utilizando a pesquisa de campo e documental com a aplicação de um questionário, com perguntas abertas, às instituições que possuem, de maneira formal ou informal, relação com a implementação da iLPF no estado, são elas: Secretaria de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários de Mato Grosso (SEAF/MT); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO) e Fundação Rio Verde. Os dados coletados referem-se ao período de ações transcorridas de 2005 a 2016.

Esta pesquisa foi previamente autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade do Estado de Mato Grosso/UNEMAT, por meio do Parecer n. 1.509.446.

O artigo estrutura-se em duas seções, além da introdução e conclusão. A seção 2 apresenta uma revisão de literatura, visto que traz a inserção da iLPF no contexto das políticas públicas brasileiras; e a seção 3 apresenta os resultados, discorre sobre a implementação da iLPF no estado de Mato Grosso.

## **2 INTEGRAÇÃO LAVOURA-PECUÁRIA-FLORESTA: INSERÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO**

O Brasil aumentou a preocupação com a utilização de seus recursos naturais (LOPES et al., 2001). A própria Constituição Federal de 1988 cria condições para a formulação de políticas e programas adaptados a realidade de cada estado, permitindo aos mesmos uma posição mais ativa nas questões ambientais locais e regionais (BRASIL, 2009).

Na concepção de Vilela, Martha e Marchão (2012), a demanda crescente por alimentos, bioenergia e produtos florestais, em contraposição a degradação do meio ambiente, precisa de soluções que possam incentivar o desenvolvimento socioeconômico e garantir a sustentabilidade dos recursos naturais, que pode ser alcançado com o direcionamento e uso eficiente dos sistemas produtivos. Nessa perspectiva a adoção do Sistema iLPF vem sendo discutido como alternativa favorável aos interesses da sociedade.

O Sistema Agrossilvipastoril, como também é conhecida a iLPF, tem como princípio a adoção de práticas conservacionistas do solo, visando um menor impacto ambiental. Consiste em integrar as atividades agrícolas, pecuárias e florestais em uma mesma área, com a possibilidade de ser aplicado por qualquer produtor rural, independente do porte da propriedade (pequena, média ou grande), tornando-o socialmente aceito (BALBINO; BARCELLOS; STONE, 2011).

É possível observar, na trajetória histórica da humanidade com as práticas de agricultura e no desenvolvimento dos sistemas agrários, que esse modelo já era praticado por civilizações antigas na Europa, nos arredores do Mediterrâneo e, na atualidade em regiões populosas do sudeste asiático, América Central, Caribe e África (MAZOYER; ROUDART, 2010). O Observatório ABC (2015), ao abordar sobre o Congresso Mundial dos Sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, transcorrido em julho de 2015 no Brasil, pontua que o país está tecnologicamente preparado e avançando mais rápido que os demais, no que diz respeito à iLPF.

Os sistemas agrários “[...] dependem muito da herança dos sistemas precedentes” (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 90). Partindo dessa afirmação, a iLPF é vista como um sistema capaz de atuar na degradação ocasionada por outros sistemas, especialmente o monocultivo e a pecuária extensiva, há algumas décadas, predominantes em várias regiões do mundo.

Para Balbino, Barcellos e Stone (2011), a iLPF é uma estratégia promissora, capaz de reunir os setores público e privado, devido a sua capacidade sustentável, englobando benefícios e contribuições tecnológicas, econômicas e sociais, ecológicas e ambientais.

Assim, para proporcionar tais benefícios, além de assegurar a redução de emissões de GEE, advindos da atividade agropecuária, ao mesmo tempo que eleva a renda dos produtores, a iLPF foi introduzida no cenário das políticas públicas brasileiras, como uma estratégia, dentro do Plano Setorial para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, conhecido como Plano ABC, instituído em 2009, preconizado na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (MAPA, 2012). Tornou-se uma política nacional, por meio da Lei 12.805, sancionada em 2013, que estabelece os objetivos e princípios para sua implementação e execução (BRASIL, 2013).

O Plano ABC surge para atender o acordo voluntário assumido pelo Brasil na 15ª Conferência das Partes (COP 15), realizada em Copenhague em 2009, em que o país se compromete a reduzir as emissões de GEE até 2020, sensibilizado pela importância e urgência do tema, com o intuito de despertar, não somente a atenção e interesse de pesquisadores, mas mobilizar a sociedade de maneira geral.

A iLPF vem sendo utilizada em todos os biomas brasileiros (BALBINO, BARCELLOS; STONE, 2011) especialmente na recuperação de áreas degradadas, antes mesmo da criação do Plano ABC ou Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, por meio de atores importantes como a Embrapa com a implantação de Unidades de Referência Tecnológica - URTs (EMBRAPA, 2015) e também pelo envolvimento de outras organizações governamentais, não governamentais, universidades, e outras.

O envolvimento dos três setores da sociedade é verificada na composição da equipe de trabalho para formulação do Plano ABC (MAPA, 2012), fato que aponta para uma característica

recente das políticas públicas de acordo com Souza (2006, p. 34), o “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, voltados para busca de eficiência, “[...] aliada à importância do fator credibilidade e a delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política”. Para o Observatório ABC (2013) esse alto número de participantes nas discussões, juntamente com a intensa utilização de informações científicas, são dois elementos fundamentais que caracterizam a elaboração desse Plano.

Para cumprir as ações propostas, o Plano prevê a necessidade de interação com outras políticas públicas que já atuam com a redução do desmatamento, recuperação de áreas degradadas, regularização ambiental e fundiária, promoção de modelos produtivos sustentáveis e educação ambiental (MAPA, 2012). Quanto a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, sua execução prevê a utilização dos instrumentos da Política Agrícola (Lei n. 8.171/91), Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e Sistema Nacional de Crédito Rural (Leis n. 4.595/64 e 4.829/65) (BRASIL, 2013).

Outros atores importantes para viabilizar os objetivos previstos no Plano ABC são as instituições financeiras, que atuam na concessão de linhas de crédito por meio do Programa para Redução de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC). Estima-se que de 2011 até o final de 2020 devem ser concedidos R\$ 157 bilhões, via crédito rural. Além do orçamento da união destinado às ações de suporte ao Plano (MAPA, 2012).

De acordo com o exposto, esses são os dois suportes legais que estruturam a adoção e ampliação da iLPF, visto que o estado de Mato Grosso aderiu ao Plano ABC em 2013.

### **3 INTEGRAÇÃO LAVOURA-PECUÁRIA-FLORESTA: IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO DE MATO GROSSO**

A implementação da iLPF no estado de Mato Grosso articula-se por meio de três realidades, as quais serão apontadas e discutidas. De um lado, o envolvimento de produtores rurais que, de forma isolada, tomaram iniciativa em aderir a tal atividade, por caminhos próprios e, de outro lado, os trabalhos desenvolvidos pela Embrapa, ator que se mostrou fundamental nesse processo, e uma terceira iniciativa, a adoção pelo estado, em 2013, do Plano ABC.

Segundo o MAPA (2012), o Plano ABC deve ser compreendido como um conjunto de ações integradas, de responsabilidade do governo no âmbito federal, estadual e municipal, do setor produtivo do país e da sociedade civil. Em razão do foco na diminuição das emissões de GEE, provenientes da agricultura e pecuária, essa ação conjunta entre Estado e sociedade torna-se essencial e capaz de alavancar a estrutura produtiva dos sistemas de produção, gerando emprego, renda e qualidade de vida no campo.

Na divisão das responsabilidades, coube aos estados à implementação e operacionalização do Plano, por meio da formação de grupos gestores estaduais, com o envolvimento e participação de entidades governamentais, instituições financeiras e sociedade civil. Esse Grupo Gestor, na função de coordenar as ações, deve num primeiro momento realizar um diagnóstico e construir um plano operacional contendo, de acordo com o MAPA (2012), “a) estrutura fundiária e logística do estado; b) atividades agropecuárias estaduais; c) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); d) identificação de metas e atividades dos programas e; e) proposta do estado”.

A primeira fase da implementação ocorreu em 2013 no estado de Mato Grosso. O Plano Estadual de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC/MT) foi instituído e publicado em Diário Oficial no dia 18 de dezembro de 2013 (MATO GROSSO, 2013). Antecedendo essa data, ainda em setembro de 2011 foi realizada, nas dependências da Superintendência Federal de Agricultura no Estado de Mato Grosso, uma oficina de trabalho com o objetivo de elaborar, de forma participativa, as ações e implantação do Plano ABC/MT. Na ocasião estiveram presentes membros do Grupo Gestor, coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (SEDRAF/MT), além de técnicos e representantes de instituições e entidades com interesses no tema em questão. Ao final a oficina gerou produtos como o Diagrama de Problemas; Matriz de Planejamento do Plano ABC/MT 2011/2020; e Plano Operativo - Plano ABC/MT - 2011/2020 (RELATÓRIO..., 2011).

Embora essa adoção tenha se realizado oficialmente em 2013, os avanços foram insipientes até o ano de 2015, período que de acordo com o respondente da SEAF, por meio de um convênio firmado com a Superintendência Federal da Agricultura em Mato Grosso (SFA – MT/MAPA), foram aplicadas capacitações para representantes da rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) que atuam no estado, nas tecnologias do Plano ABC. Segundo o respondente da Embrapa, houve uma divulgação do mesmo em algumas cidades estratégicas do estado. Porém esse foi um trabalho rápido, sem muito impacto nesse primeiro momento.

Em 2016 as demandas oriundas do setor produtivo fez com que o governo de Mato Grosso retomasse as atividades de implementação (respondente SEDEC), iniciando com um ciclo de *workshops* e capacitações realizadas de janeiro a abril, abrangendo 05 (cinco) regiões do estado, contemplando 22 municípios, destinados especialmente aos projetistas e técnicos. Os pesquisadores deste estudo não tiveram acesso ao planejamento das demais atividades, pois ainda estava em construção. Cabe ressaltar a importância de propor fóruns de debate no intuito de mobilizar e sensibilizar a sociedade mato-grossense para as questões referentes ao tema e suas implicações, agindo por meio de um processo público de conscientização, uma vez que a sociedade é responsabilizada no Plano ABC pelas ações integradas.

Essa lacuna de tempo, para uma retomada mais efetiva dos trabalhos, pode ter sido gerada devido a sua formação a nível federal e a implementação na visão *top down*<sup>1</sup>, tradicional, em que é percebida somente como uma das fases do *policy cycle*, onde a execução das atividades apenas cumprem o delineamento dos objetivos e metas de sua formulação (SILVA; MELO, 2000), desconsiderando a realidade e implicações a nível local.

A partir da reforma administrativa do governo em vigência 2015/2018, para dar continuidade aos trabalhos, houve uma redefinição do Plano ABC/MT, com alteração da composição do Grupo Gestor, antes com 21 membros, inclusos agora apenas a Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários – SEAF, antiga SEDRAF; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDEC, na função de coordenador; Superintendência Federal da Agricultura em Mato Grosso - SFA-MT/MAPA; e Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso – FAMATO. Os demais membros anteriores como, as instituições de pesquisa, assistência técnica e extensão rural, financeiras, universidade federal, associações e entidades de classe, ficaram na qualidade de especialistas, podendo participar das reuniões do Grupo Gestor como convidados (MATO GROSSO, 2016).

Segundo o respondente da SEDEC, houve a mudança no intuito de dar mais dinamicidade as ações do Plano, o que anteriormente era prejudicado devido ao número excessivo de integrantes que, tornava o Grupo complexo e burocrático.

Embora a desburocratização seja uma realidade discutida e analisada ao se referir as políticas públicas, observa-se uma dinâmica recorrente, o retorno à base da centralização institucional, o que pode comprometer os avanços da democracia por meio da inserção da sociedade civil que, desde que ganhou maior visibilidade, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, se mostrou fundamental para mudar a forma de fazer política pública no Brasil (OLIVEIRA, 2012).

Todavia, quando da adoção do Plano ABC nacional, Mato Grosso já dispunha de uma realidade no que diz respeito à atividade de iLPF no estado. A pressão, especialmente econômica e ambiental, para a verticalização da produção na atividade agropecuária e a preocupação pautada no conceito de sustentabilidade<sup>2</sup>, levaram alguns agricultores e pecuaristas a repensar a adoção de tecnologias capazes de viabilizar as atividades nessa perspectiva. Nesse contexto, viram na iLPF uma estratégia viável, nos aspectos econômicos e ambientais, e a implementação por essa via, ocorreu por caminhos e condições criados pela iniciativa dos próprios produtores rurais.

Cabe ressaltar que, a pesquisa demonstrou ser a iLPF adotada por produtores com propriedades de médio e grande porte, são eles os usufruidores dessa tecnologia (Respondente Fundação Rio Verde), especialmente quando se trata de acesso ao financiamento do Plano ABC,

demonstrando a forte tradição do estado na agropecuária empresarial<sup>3</sup>, assim os agricultores familiares ficam a margem desse processo.

Faz-se necessário enfatizar a disparidade existente no estado, em relação aos produtores rurais, de um lado já estruturada está a agropecuária empresarial, articulada politicamente, com acesso a informação e assistência técnica privada e de outro lado a agricultura familiar que, além de carecer de tudo isso, muitos não possuem tradição no trabalho da terra, o que torna-os reativos diante de algumas mudanças ou adoção de novas tecnologias. Essa realidade leva a agropecuária empresarial a aderir a estratégias como a iLPF, pois está mais preparada e atenta.

Numa outra vertente, trabalhos já eram desenvolvidos pela Embrapa desde 2005, e as atividades foram intensificadas após a inauguração da Unidade Agrossilvipastoril no estado em 2012. A fala a seguir justifica a adoção e desenvolvimento da iLPF em Mato Grosso.

O sistema ILPF constitui o conjunto de tecnologias mais avançado, agronomicamente, dentro do agronegócio brasileiro, ou seja, é a vanguarda em sistemas produtivos sustentáveis. Desta forma, o estado do Mato Grosso, com sua relevância e protagonismo dentro do agronegócio, não poderia ficar excluído do esforço da Embrapa e demais instituições parceiras no que tange a Pesquisa, Desenvolvimento, Validação e Transferência de Tecnologias em ILPF (Respondente Embrapa).

Nesse primeiro momento um parceiro importante na região foi a Fundação Rio Verde, sediada no município de Lucas do Rio Verde. Ao conhecer o tema em reuniões e congressos, inicialmente utilizando recursos da própria Fundação, seus pesquisadores iniciaram as atividades de fomento e pesquisa, apenas mais tarde houve o apoio do governo do estado (Respondente Fundação Rio Verde).

De acordo com o respondente da Embrapa, as atividades de pesquisa, validação e transferência de tecnologias ocorreram com o financiamento de instituições como o “FNDCT- Fomento CG/CT-AGRO; Tesouro Estadual/MT; Capes; Fapemat; Fundação Agrisus; Famato/Senar”, por meio de inúmeros projetos, alguns já finalizados, como o Projeto “Transferência de tecnologias em rede para sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta” – TT-ILPF (projeto com recursos da iniciativa privada e da Embrapa).

Este projeto traz dentre um de seus 07 (sete) projetos componentes regionais, os chamados PCs, o Projeto “Transferência de Tecnologia em Sistemas de iLPF nos Estados de MT, GO e DF” (PC4) este foi reformulado para ações que compreenderam o período de 2015-2018. Inclusos neste, constam ainda os Planos de Ação, conhecidos como PAs que trabalham todas as atividades propostas para o PC4, sendo a gestão estadual; implantação e manutenção das URTs; capacitação continuada de agentes multiplicadores nos sistemas iLPF; ações de sensibilização, difusão e transferência de tecnologia em iLPF e; avaliação de adoção e entaves dos sistemas iLPF (EMBRAPA, 2015).



Esses projetos viabilizaram e viabilizam a coordenação da implantação e da condução das URTs em sistemas de iLPF no estado de Mato Grosso, bem como a implantação de um processo de capacitação continuada para agentes multiplicadores, além de inúmeros eventos de T&T no referido tema (Respondente Embrapa).

Esta última versão do Projeto (PC4) trouxe em seu texto o alinhamento com as proposições do Plano ABC para o estado de Mato Grosso, onde se verifica a incorporação do Plano pela Embrapa dentro de suas ações estratégicas. Dessa forma, como enfatiza o respondente da Embrapa, a inserção verticalizada (*top down*) do Plano ABC no estado, em que os atores locais não fizeram parte da sua formulação, nem das decisões que lhes afetam, incorreu na baixa adesão e/ou na demora em adequação a capacidade de implementação do mesmo.

Sobre o assunto, Azeredo, Luíza e Baptista (2014) afirmam que quanto mais intenso for o envolvimento dos atores locais (implementadores) na formulação, maior será o entrosamento destes com os formuladores, gerando aumento no consenso sobre metas e objetivos, deixando transparecer a política e reduzindo resistências. A proximidade relacional os envolvidos é fator fundamental no que tange ao resultado final da implementação.

Um ponto forte da efetivação do Projeto (PC4) foi o envolvimento de diversos segmentos, especialmente na implantação e manutenção das URTs, haja vista que proporcionam as demais atividades. Incluem-se nessa rede os produtores rurais dispostos a ceder as unidades produtivas para aplicação de tecnologias; técnicos da iniciativa privada que prestam assistência nas unidades cedidas; professores do ensino superior da região; consultores autônomos e demais técnicos locais; além das parcerias com instituições sem fins lucrativos como do Sistema Famato (financiamento para realização dos eventos Dias de Campo), Associação para o Fomento à Pesquisa de Melhoramento de Forrageiras/Unipasto (fornecimento de sementes forrageiras para as URTs) e a Flora Sinop (fornecimento de mudas florestais para as URTs). E para completar, foi realizada parceria com o setor privado, por meio dos consultores agropecuários, revendas de insumos e produtoras de sementes (EMBRAPA, 2015).

Todas as atividades a serem executadas até 2018, foram realizadas por meio dessas parcerias, são esses os setores financiadores da proposta, uma vez que os recursos disponibilizados na época da implementação do Plano ABC/MT não foram a contento para o desenvolvimento das mesmas (Respondente Embrapa), tornando então fundamentais as parcerias. Por um lado, isso demonstra como bem colocado por Driabe (1993, p. 34), que “a descentralização de responsabilidades e encargos sem os correspondentes recursos é tão somente mais uma forma arbitrária de reduzir o gasto”, característica assumida pelas políticas públicas, a chamada política restritiva de gasto que, passou a dominar a agenda da maioria dos países (SOUZA, 2006). Por outro lado, a descentralização política

e administrativa proporciona a participação e a inserção de atores no ciclo da política pública que se mostram imprescindíveis para a efetivação da democracia.

Isso fica evidente nas respostas dos respondentes Embrapa, Famato e Fundação Rio Verde ao afirmarem que essa interação é normal e esperada, um caminho natural de amadurecimento da democracia, pois num Estado Democrático de Direito, a sociedade civil organizada tem compromisso de participar efetivamente da elaboração e implementação das políticas públicas para todos os setores da sociedade. Essas parcerias são uma forma de atender o dinamismo da agricultura. Complementa o respondente Embrapa que, como instituição de pesquisa, tanto demanda a participação efetiva dessas instituições na elaboração e execução de seus projetos quanto é solicitada por estas.

No estado de Mato Grosso essa interação acontece entre a Embrapa com o Sistema Famato (Famato, Senar-MT, Imea e Sindicatos Rurais), Acrimat, Acrinorte, Arefloresta, Aprosoja, CIPEM, Unipasto, ICV, ISA, IPAM, Instituto Floresta, dentre outras (Respondente Embrapa).

A presença dessa rede de atores, ou estrutura policêntrica (FLEURY, 2005), caracteriza o compartilhamento no processo de tomada de decisão dentro de uma relação horizontalizada, em que convergem objetivos comuns. Börzel (1997) apud Fleury (2005, p. 78) ao se referir à rede de políticas, descreve-a como:

Um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns.

Percebe-se que essas redes se mostram menos formais que aquelas cujas relações são institucionalizadas, mas são pautadas por uma regularidade das atividades e dessa forma conseguem construir elos de confiança entre seus membros, compartilhando pontos de vista, valores e interesses comuns.

Observa-se a entrada da Embrapa, nesse cenário, assumindo o papel de importante *think tanks*<sup>4</sup>, convergindo interesses vindos do setor governamental, não governamental, setor privado e produtores rurais, em que os esforços conjuntos acabam por atender uma necessidade específica do estado, em favor das questões ambientais, sociais e econômicas. Além de contribuir com o objetivo do Plano ABC de redução das emissões de GEE advindos da atividade agropecuária, oportunizando os setores, não governamental e privado cumprirem seu papel social e demais interesses envolvidos, e ao produtor rural, dentre os objetivos e interesses, o de permanecer no mercado por meio de práticas sustentáveis e como resultado final beneficiando a sociedade num todo.

Fica visível a postura que o Brasil assumiu a partir de meados da década de 1980, em relação à forma de fazer política. Uma delas é no plano político institucional, em que é possível verificar a manifestação da descentralização político-administrativa abrindo caminho para a democratização. Outra situação é a transformação que sofrem as relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e não lucrativo (DRIABE, 1993), aumentando o controle social.

Diante do exposto, faz-se necessário alertar para a importante missão do país em fortalecer o desenho institucional, possibilitando a construção de um processo decisório capaz de gerar políticas eficientes e com capacidade de implementá-las.

Cabe ressaltar que não foi possível constatar, na fala dos respondentes, a interação das ações desenvolvidas, com outras políticas estaduais voltadas para questões ambientais, preconizadas no Plano ABC. Políticas que poderiam ser articuladas para um fim comum, com a parceria dos respectivos órgãos responsáveis, fortalecendo dentro do estado uma governança em rede de políticas.

Todavia, faz-se necessário esclarecer que os envolvidos no processo de implementação têm ciência da realidade, da “dimensão continental” do estado e que o alcance e acesso aos que irão executar a iLPF no campo, demandará tempo, articulação e comprometimento. Mas como relata o respondente da Embrapa, quando se trata da implementação de uma atividade como a iLPF em que “o tema é interessante, tem apelo econômico e ambiental, um apelo de sustentabilidade muito forte” e o envolvimento de várias instituições que transmitem credibilidade aos produtores rurais, o resultado tende a ser positivo.

É imprescindível mencionar algo que fora percebido nos resultados da pesquisa e, ao pensar na questão da evolução das políticas públicas, o processo de aprendizagem, os conflitos e negociações que ocorrem dentro dessa rede de atores. Esse processo, que não é nada fácil, provoca muitas vezes o descontentamento, a frustração, o descrédito no poder público, mas, por outro lado, o amadurecimento da consciência democrática, visto que as diferentes formas de pensar resultam em benefícios mútuos e em prol de algo significativo, não só para uma região, estado ou nação, mas para todos. Assim, pode-se inferir que esse é um processo benéfico quando se trata da consolidação de políticas públicas.

Em relação a essa evolução, mais especificamente à implementação, Azeredo, Luíza e Baptista (2014, p. 21-22) concluem que a mesma não pode mais ser vista simplesmente como um processo linear, separado da formulação ou como um “[...] desdobramento administrativo de decisões prévias”, mas como enfatizam os autores, a implementação passa a ser vista como “uma longa e complexa cadeia de pontos de decisão envolvendo atores que competem, interesses conflitantes e diferenciais de poder que resultam em transformações inevitáveis entre a intenção da política e a realidade da prática”.

Corroborando desse pensamento, Lima e D'Ascenzi (2013, p. 103) afirmam que a tomada de decisão precisa estar alicerçada no conhecimento e respeito às ideias, valores, percepções e concepção de mundo dos atores envolvidos nesse processo. Portanto as “condições dos espaços locais de implementação” devem visar “[...] ao entendimento da trajetória da política e ao resultado alcançado” e não se restringir apenas aos aspectos administrativos e normativos.

A consolidação dessa construção se efetivou e pode ser verificada no estudo aqui proposto, em que esse formato de implementação está sendo vivenciado e aprendido por atores que se mostram abertos e conscientes da sua realidade e missão, em que se auto desenvolvem e buscam desenvolver a sociedade por meio de ações articuladas.

#### **4 CONCLUSÃO**

A análise da implementação da Política de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta no estado de Mato Grosso aponta para a inserção de atores importantes a nível local que, por meio da construção de uma rede de governança acabam por convergir interesses comuns e atingir objetivos do setor governamental, não governamental e privado. A Embrapa assume o importante papel de *think tanks*, o eixo condutor das ações dentro do estado de Mato Grosso, as quais são fortalecidas num segundo momento pelo Grupo Gestor Estadual do Plano ABC/MT, o qual passa a agir em 2015 ainda de forma insipiente e mais efetivamente a partir de 2016 com a redefinição do Grupo Gestor.

Isso demonstra que a descentralização para se efetivar precisa ser acompanhada do fortalecimento institucional, por meio de uma estrutura financeira e de gestão capazes de responder às mudanças propostas. Essas condições são primordiais para o cumprimento e visão integrada das políticas públicas, efetivando sua implementação, de modo não só a atender o estabelecido em sua formulação, mas aproximar formuladores e implementadores.

Por outro lado, a implementação é vivenciada também por produtores rurais que, por caminhos próprios, têm adotado esse sistema produtivo para o enfrentamento de pressões, especialmente econômicas e ambientais, para a verticalização da produção na atividade agropecuária, incluindo-se a preocupação pautada no conceito de sustentabilidade.

Constatou-se, ainda, que as ações desenvolvidas pelos implementadores ocorrem isoladas de outras políticas públicas estaduais voltadas para as questões ambientais, preconizadas no Plano ABC e que poderiam ser articuladas para um fim comum, com a parceria dos seus respectivos órgãos responsáveis, fortalecendo dentro do estado uma governança em rede de políticas.

A busca por compreender profundamente o processo de implementação de determinada política pública, significa empreender redirecionamentos que possibilitem o emprego de esforços para tomadas de decisão mais assertivas na redefinição de planos, alicerçada no conhecimento e respeito

às ideias, valores, percepções e concepção de mundo dos atores envolvidos nesse processo, não se restringindo apenas aos aspectos administrativos e normativos.

Verificou-se também que o apelo ambiental tem contribuído para a evolução do amadurecimento da consciência democrática, desenvolvido especialmente a partir da década de 1980 e para a instrumentalização (criação de políticas públicas, programas, legislações entre outros) do Brasil. Visto que a sociedade se organiza e se responsabiliza, buscando agir com autonomia sobre importantes questões como a participação no processo de implementação da Política de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

Constata-se assim que a implementação da iLPF é uma realidade recente no estado de Mato Grosso, e que estudos interdisciplinares envolvendo as áreas da economia, agronomia, administração, sociologia, entre outras, é fundamental para a ampliação das pesquisas, em resposta aos anseios por conhecimentos que atendam de forma integral o tema em questão.

### REFERÊNCIAS

- AZEREDO, T. B.; LUÍZA, V. L.; BAPTISTA, T. W. de F. Políticas públicas e avaliação de implementação. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 74, p. 7-25, 2014.
- BALBINO, L. C.; BARCELLOS, O.; STONE, L. F. (Ed.). **Marco referencial integração lavoura-pecuária-floresta**. Brasília, DF: Embrapa, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2009.
- BRASIL. **Lei n. 12.805, de 29 de abril de 2013**. Institui a Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e altera a Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12805.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12805.htm)>. Acesso em: 04 set. 2015.
- DRIABE, S. M. **O welfare states no Brasil: características e perspectivas**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa n. 08. São Paulo: UNICAMP, 1993.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Projeto Transferência de Tecnologia em Sistemas de iLPF nos Estados de MT, GO e no DF**. Brasília, DF: Embrapa, 2015.
- FLEURY, S. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, p. 77-89, 2005.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOPES, I. V. et al. (Org.). **Gestão ambiental no Brasil: experiência de sucesso**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura : plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Brasília : MAPA/ACS, 2012.

MATO GROSSO. Decreto n. 2.052, de 18 de dezembro de 2013. Institui o Plano Estadual de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC/MT). **IOMAT** n. 26195, p. 4. Mato Grosso, 2013.

MATO GROSSO. Decreto n. 430 de 22 de fevereiro de 2016. Redefine o Plano Estadual de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC/MT). **IOMAT** n. 26722. Mato Grosso, 2016.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico a crise contemporânea**. Tradução: Claudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MENDES, M. A. **História e geografia de Mato Grosso**. Cuiabá: Cafarnaum, 2012.

OBSERVATÓRIO ABC. **Agricultura de baixa emissão de carbono: quem cumpre as decisões? – Uma análise da governança do Plano ABC no âmbito do Observatório ABC** – São Paulo: Pigma, 2013.

OBSERVATÓRIO ABC. **Brasil é Referência em Integração Lavoura-Pecuária-Floresta**. 2015. Disponível em: <<http://www.observatorioabc.com.br/brasil-e-referencia-em-integracao-lavoura-pecuaria-floresta?locale=pt-br>> Acesso em: 11 out. 2015.

OLIVEIRA, L. D. de. A Conferência do Rio de Janeiro – 1992 (Eco-92): reflexões sobre a geopolítica do desenvolvimento sustentável. In: VI ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, (GT 15), 2012, Belém. **Anais...** Belém: ANPPAS, 2012.

RELATÓRIO Oficina de Planejamento. Plano de ação de implantação do plano de agricultura de baixo carbono no estado de Mato Grosso - Plano ABC – MT. Cuiabá, 2011.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Edições Vértice, 1986.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa n. 48. Campinas: UNICAMP, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, Ano 8, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006.

TILMAN, D.; CASSMAN, K. G.; MATSON, P. A.; NAYLOR, R.; POLASKY, S. Agricultural sustainability and intensive production practices. **Nature**, v. 418, p. 671-677, ago.2002.

VILELA, I.; MARTHA JR, G. B.; MARCHÃO, R. L. Integração lavoura-pecuária-floresta: alternativa para intensificação do uso da terra. **Revista UFG**, Goiânia, Ano XIII, n. 13, p. 92-99, dez. 2012.

**NOTAS**

<sup>1</sup>O termo *top down* (de cima para baixo) se refere a uma das correntes de estudo no campo das políticas públicas, da fase de implementação. Sobre o tema consultar (AZEREDO; LUÍZA; BAPTISTA, 2014).

<sup>2</sup>Para este estudo, o conceito de sustentabilidade pauta-se na tríade: geração de benefícios econômicos, sociais e ambientais. Sobre o tema consultar (SACHS, 1986).

<sup>3</sup>Expressão para designar as propriedades (médio e grande porte) que se estruturam dentro da ótica empresarial, voltadas para o capital e atividades de exportação.

<sup>4</sup>Expressão utilizada para as instituições (centros de conhecimento) que atuam junto aos grupos de interesse, com o objetivo de produzir e difundir o conhecimento acerca de assuntos estratégicos, com a finalidade de influenciar transformações nas mais diversas áreas da sociedade, contribuindo para o desenvolvimento de seus países ou daqueles nos quais atuam.