

Dinâmicas da transferência de políticas de extensão rural: análise do Estado de São Paulo

Andre de Camargo Macedo¹

Vanilde Ferreira de Souza Esquerdo¹

Ricardo Serra Borsatto²

Resumo: A extensão rural no estado de São Paulo tem contado com a atuação de agências multilaterais para desenvolver suas ações junto aos agricultores paulistas. Tal processo iniciou-se com a implementação do Programa Microbacias Hidrográficas na década de 1990. Esse programa foi operacionalizado pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão estadual responsável pela coordenação e operacionalização dos serviços de extensão rural, com o cofinanciamento do Banco Mundial. O programa, assim como a interação entre agências multilaterais e os órgãos públicos de extensão rural, podem ser analisados sob a perspectiva da transferência de políticas públicas. A transferência de políticas públicas busca compreender como elementos de políticas são adaptados e implementados em diferentes contextos e épocas. Neste sentido, o texto tem como objetivo refletir sobre o Programa de Microbacias Hidrográficas do estado de São Paulo em seus dois momentos – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEHM) e Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS) – a partir do referencial de transferência de políticas públicas. Trata-se de um ensaio inicial que utiliza a pesquisa documental para a elaboração de seus argumentos. Utilizando a pesquisa documental, os resultados de trabalho indicam que o Programa de Microbacias Hidrográficas foi inicialmente desenvolvido com base em programas e estratégias previamente implementados pelo Banco Mundial em outros locais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Banco Mundial; Alianças Produtivas.

Dynamics of rural extension policy transfer: an analysis of the State of São Paulo

Abstract: Rural extension in the state of São Paulo, Brazil, has increasingly relied on the involvement of multilateral agencies to develop initiatives aimed at supporting local farmers. This process began in the 1990s with the implementation of the 'Programa Microbacias Hidrográficas', which was managed by the Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), the state agency responsible for coordinating and executing rural extension services. The program received co-financing from the World Bank. The program and the collaboration between multilateral agencies and public rural extension bodies can be analyzed through the lens of policy transfer. The policy transfer framework helps to understand how elements of public policies are adapted and implemented across different contexts and time periods. The objective of this work is to reflect on the 'Programa Microbacias Hidrográficas' in São Paulo in two moments – 'Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEHM)' and 'Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS)' – through the perspective of policy transfer. It is an initial essay that employs documentary research to build its arguments. The findings indicate that the 'Programa Microbacias Hidrográficas' was initially developed based on programs and strategies previously implemented by the World Bank in other regions.

Keywords: Public policies; World Bank; Productive Alliances.

¹Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Brasil. *Autor correspondente: andre.macedo@feagri.unicamp.br

²Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Brasil.

Introdução

Os serviços de extensão rural no Brasil têm sido, historicamente, influenciados por debates e ideologias de agentes internacionais. Por meio de acordos bilaterais, atuação de agências multilaterais e financiamento internacional, a extensão rural brasileira se desenvolveu, atingindo objetivos e metas frequentemente articulados com interesses supranacionais.

Um exemplo marcante desse processo foi a atuação da Fundação Rockefeller no desenvolvimento de serviços de extensão rural para as famílias rurais brasileiras. A fundação, por meio da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Econômico e Social (AIA) e da *Ibec Research Institute* (IRI), firmaram acordos de cooperação com governos estaduais visando a modernização do rural brasileiro, bem como a elevação da qualidade de vida dos agricultores (SILVA, 2015). Os acordos foram preponderantes para a consolidação dos serviços de extensão rural institucionalizados em todo o território brasileiro.

Além disso, em outros momentos, organismos internacionais tiveram atuação marcante para a promoção da extensão rural no país. No estado de São Paulo temos o exemplo da relação entre a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e o Banco Mundial. A CATI é o órgão público responsável por coordenar e executar os serviços de extensão rural para os agricultores familiares paulistas. Historicamente, a CATI esteve alheia dos processos e das organizações que compuseram a extensão rural ao nível federal (BERGAMASCO, 1983). Por outro lado, experienciou a influência de organismos internacionais sobre as suas ações, sobretudo pelos Programas Microbacias Hidrográficas por ela executados, sob o financiamento do Banco Mundial. O Programa Microbacias Hidrográficas foram duas políticas públicas executadas entre os anos de 2000 a 2019, e tinham como objetivos centrais a conservação ambiental e a inserção mercantil da agricultura familiar. Ao todo, os programas tiveram um orçamento de US\$ 254 milhões (PINTO; SILVA, 2022).

Nesse sentido, essa atuação das organizações internacionais incita questionamentos sobre os interesses desses organismos em promover os serviços de extensão rural, assim como quais seriam os objetivos dessa extensão rural? Que atores serão beneficiados? E como se dá a relação com as instituições brasileiras de extensão rural?

Esses questionamentos podem ser elucidados como o emprego de referenciais teóricos do campo de análise de políticas públicas, como a transferência de políticas públicas ou *policy transfer* (DOLOWITZ, DAVID; MARSH, 1996). O referencial de transferência de políticas públicas visa investigar se elementos de políticas públicas são utilizados para a elaboração de políticas e programas em outras localidades (DOLOWITZ; DAVID; MARSH, 1996).

Este trabalho tem o objetivo de promover uma análise sobre o Programa de Microbacias Hidrográficas, executados pela CATI e cofinanciados pelo Banco Mundial em São Paulo, a partir do referencial de transferência de políticas públicas. Os questionamentos que norteiam o trabalho foram ancorados no referencial de *Policy Transfer*: que elementos foram transferidos pelo Banco Mundial no Programa Microbacias Hidrográficas? E como os elementos transferidos impactam a extensão rural executada pela CATI no estado de São Paulo?

Este trabalho refere-se a uma pesquisa descritiva e exploratória, em que se utilizou da pesquisa documental para coleta e análise de dados. Ressalta-se que este trabalho constitui um ensaio inicial sobre a temática e, assim, emprega exclusivamente a pesquisa documental para a elaboração de seus argumentos. Para tanto, foram consultados 15 documentos cedidos pela CATI, sendo que cinco documentos podem ser acessados publicamente e o restante em caráter restrito. Além disso, foram consultados materiais científicos, como teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos científicos com ênfase nos termos Programa Microbacias Hidrográficas, CATI e Extensão Rural.

Durante a pesquisa documental, foram buscadas informações que subsidiassem os questionamentos do referencial de transferência de políticas públicas: Por que os atores se envolvem na transferência de políticas públicas? Quais são os principais atores envolvidos no processo de transferência? O que é transferido? Qual é o nível da transferência? Quais são as lições retiradas do processo? O que restringe ou facilita o processo de transferência da política pública? Além disso, buscou-se identificar se o caso da CATI se refere a uma transferência única ou se é um caso de difusão de políticas públicas.

Revisão bibliográfica

Transferência de políticas públicas

O referencial de transferência de políticas públicas é o modelo analítico apresentado inicialmente no trabalho de David Dolowitz e David Marsh na década de 1990 (DOLOWITZ, DAVID; MARSH, 1996). Segundo os autores, transferência de políticas públicas refere-se ao processo no qual elementos de políticas, arranjos administrativos, instituições e etc. em uma época e/ou lugar são utilizados para desenvolvimento de políticas, programas, instituições e etc. em outro tempo e/ou lugar (DOLOWITZ; DAVID; MARSH, 1996). O referencial de transferências de políticas públicas está dentro do escopo das pesquisas sobre mudanças de políticas públicas – *Policy Change*. Em certa medida, autores defendem que a transferência de políticas públicas serve como instrumento para a imposição de uma mudança de políticas públicas (TABATADZE, 2024).

Os processos de transferência de políticas públicas podem abranger diferentes elementos a serem transmitidos, tais como: conteúdo da política; instrumentos; objetivos; instituições; programas; ideologias; ideias; e lições negativas (DOLOWITZ; DAVID; MARSH, 2018).

Há diferentes níveis e/ou formas de transferência de políticas públicas: i) Cópia – direta e completa transferência; ii) Emulação – transferência das ideias dos elementos das políticas; iii) Combinação – associação de diferentes elementos das políticas públicas; e iv) Inspiração – baseia-se nos elementos da política pública original, mas não anseia obter os mesmos resultados (DOLOWITZ; DAVID; MARSH, 2018).

Ressalta-se que os níveis de transferência de políticas públicas estão intrinsecamente ligados com o contexto do local onde a política será implementada, bem como com os objetivos e interesses dos atores políticos envolvidos no processo.

Desde então, a transferência de políticas públicas tem sido analisada em diferentes locais e contextos. O referencial aparece em trabalhos que combinam essa abordagem com outros referenciais teóricos para compreender processos de mudanças nas políticas públicas (HARRIS, 2019; TABATADZE, 2024); análises de impactos de políticas e programas elaborados por organizações internacionais sobre a autonomia dos governos nacionais (FONTOURA; GUEDES, 2013; MARDISTE, 2024; PRINCE, 2012); e em estudos sobre dinâmicas de transferências de políticas públicas entre diferentes países (OSORIO GONNET; CASTILLO RODRÍGUEZ, 2023; YUN; KIM, 2023).

O referencial teórico de transferência de políticas públicas também tem tido ramificações analíticas. Oliveira e Faria (2017) identificam três principais abordagens dentro do referencial de transferência de políticas públicas: i) transferência de políticas – termo designado para estudar processos de deslocamento de uma política específica de uma jurisdição para outra; ii) difusão de políticas – múltiplos processos de transferência, envolvendo a adoção por diferentes países (GRISA; VALENCIA PERAFÁN; GIRALDO CALDERÓN, 2018); e iii) circulação de políticas – contínuo movimento de produção, emissão e tradução dos conteúdos das políticas pelos diferentes atores envolvidos no processo de transferência (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Neste trabalho, utilizamos o referencial de transferência de políticas públicas para, sobretudo, identificar, as formas de transferências que ocorreram no processo de implementação do Programa Microbacias Hidrográficas, bem como discutir as implicações deste processo nas instituições envolvidas.

Resultados e discussões

Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI

A CATI foi criada pelo governo do estado de São Paulo através do Decreto n.º 48.133, de 20 de junho de 1967. A criação da CATI ocorreu durante um período de reforma administrativa estadual, na qual a Secretaria da Agricultura e Abastecimento do estado optou por fundir diversas instituições estaduais (BERGAMASCO, 1983).

Para disseminar suas ações pelo estado, a CATI ficou responsável pela coordenação das Casas de Agricultura, instituições municipais que orientam e prestam ações de extensão rural aos agricultores, além de contar com campos experimentais, laboratórios, unidades de produção, etc. Em âmbitos numéricos, a CATI estende sua atuação por aproximadamente de 30 escritórios regionais de desenvolvimento rural, 500 Casas da Agricultura e 10 núcleos de produção de sementes, mudas e matrizes (PINTO; SILVA, 2022).

Em contraste com outros estados brasileiros, influenciados pela Fundação Rockefeller a estabelecer associações de crédito e extensão rural que, posteriormente, compuseram um sistema nacional de extensão rural, a CATI não participou desse movimento. Bergamasco (1983) aponta que a extensão rural no estado de São Paulo, desde antes da criação da CATI, tinha características distintivas das outras regiões do país, como, por exemplo, focar principalmente no controle de pragas e doenças e no aumento da oferta das principais culturas cultivadas no estado.

Na década de 2000, a CATI teve uma mudança significativa em sua forma de atuação. Com os recursos financeiros do Banco Mundial, além de uma evidente influência do Banco na construção de programas, a CATI implementou o Programa Estadual Microbacias Hidrográficas (PEHM) que tinha o objetivo central de enfrentar a erosão hídrica que afetava a produtividade das atividades agropecuárias (BOTIGLIERI, 2012; PINTO; SILVA, 2022). Após o término do PEHM em 2010, a CATI operacionalizou o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS), também conhecido como Microbacias II – Acesso ao Mercado, que buscava uma maior inserção da agricultura familiar no mercado; preservação ambiental; e bem-estar das comunidades rurais.

Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – PEHM (2000 a 2008)

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEHM) foi originalmente concebido na década de 1980 pela CATI, no entanto, somente na década seguinte passou a receber apoio financeiro do Banco Mundial. Após uma série de negociações entre o governo do estado e a organização internacional que mobilizou a criação de um conjunto de marcos legais estaduais para facilitar o investimento do Banco Mundial, bem como uma profunda reestruturação nos objetivos gerais do programa, o PEHM começou a atuar no ano de 1998 com recursos do governo do estado e, no ano seguinte, passou a receber recursos financeiros do Banco Mundial.

O PEHM tinha como principal objetivo contornar o problema da erosão hídrica que afetava a agricultura do estado de São Paulo. De acordo com o relatório da CATI, a erosão hídrica era responsável pela diminuição da qualidade da água, baixa produtividade dos agricultores e por promover enchentes no período das chuvas. Na década de 1940, a Fundação Rockefeller, por meio da AIA, havia identificado que a erosão hídrica já era um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da agricultura paulista (SILVA, 2015).

Além do combate à erosão hídrica, o PEHM detinha outros objetivos listados no Quadro 1.

Quadro 1 - Os objetivos do PEHM.

Objetivo Geral
I- promover o desenvolvimento rural do Estado de São Paulo por meio do aumento da produtividade, elevação da renda familiar e a conservação dos recursos naturais.
Objetivos específicos
II- estimular a adoção de técnicas modernas e sustentáveis de conservação de solos e águas, além de promover o reflorestamento em nível de microbacias;
III- desenvolver a consciência ambiental das comunidades rurais;
IV- aumentar a extensão e a duração da cobertura vegetal dos solos paulistas;
V- aprimorar a estrutura e a drenagem dos solos;
VI- estimular a organização social dos agricultores e a participação das comunidades rurais visando transformar os participantes do programa em agentes de desenvolvimento;
VII- diminuir o uso de agrotóxicos;
VIII- proteger os mananciais e as nascentes;
IX- minimizar os problemas de erosão acometidos pelas estradas rurais;
X- capacitar os agricultores para o gerenciamento de sua própria produção;

Fonte: Elaborado com base em documentos cedidos pela CATI.

Os objetivos do PEHM diferem em números e conteúdo quando comparados os relatórios da CATI e do Banco Mundial. Nos documentos da CATI, o programa detém dez objetivos, um objetivo central e nove específicos. Nesses objetivos constam termos como: “desenvolvimento rural sustentável”; “agrotóxicos”; “organização social”; e entre outros que não estão nos relatórios do Banco Mundial sobre o programa. Além disso, há evidente inclinação de ações de extensão rural para além da conservação de solos, especialmente ao enfatizar a importância da organização social dos agricultores como forma de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável.

No relatório do Banco Mundial, o PEHM é nomeado como “3rd Land Managment Project – São Paulo” e detém um objetivo central e quatro

de Camargo Macedo *et al.*

específicos. Com relação aos objetivos específicos, correspondentes aos itens II a V do quadro 1, há uma clara preocupação com a preservação dos recursos naturais. Ademais, apesar de não citar “desenvolvimento rural sustentável”, o relatório do Banco Mundial engloba as dimensões do conceito de sustentabilidade no objetivo central do programa: aumento da produtividade (econômica); elevação da renda familiar (econômica/social); conservação dos recursos naturais (ambiental).

Outro ponto relevante a ser constatado é que o PEHM em São Paulo não foi a primeira intervenção deste tipo do Banco Mundial. O relatório do Banco aponta que o PEHM foi o resultado das observações feitas pela organização durante a implementação de programas similares nos estados de Paraná e Santa Catarina durante as décadas de 1990 e 2000. No estado do Paraná, o Banco Mundial cofinanciou o Programa de Manejo das Águas, Conservação dos Solos e Controle da Poluição em Microbacias Hidrográficas, mais conhecido como “Paraná Rural”. O Paraná Rural, assim como o PEHM, tinha como objetivo mitigar a erosão hídrica para aumentar a produtividade dos agricultores do estado. Já em Santa Catarina, o Banco Mundial implementou junto com o governo estadual o Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo de Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas, ou somente “Microbacias”. O Microbacias de Santa Catarina reduziu a erosão dos solos; aumentou a produtividade agrícola e, assim, a renda dos agricultores; diminuiu o uso de agrotóxicos no meio rural de Santa Catarina (NEVES NETO; HESPANHOL, 2009).

Sobre o contexto global na época, destaca-se que a década de 1990 foi marcada pela adoção de uma agenda em prol da sustentabilidade. Eventos como a Eco-92 serviram de espaço de divulgação do conceito de sustentabilidade e de mobilização de diferentes organizações governamentais, não-governamentais e representações da sociedade civil. Oliveira e Pal (2018) apontam que estes espaços desterritorializados são palcos de reconhecimento e legitimação de programas e políticas que, em seguida, tornam-se modelos para o processo de transferência. Milhorange (2013) destaca ainda que nestes espaços há um processo de padronização das políticas públicas potenciais de serem transferidas para outros contextos. Salienta-se que após a Eco-92, o Banco Mundial expandiu suas negociações com organizações brasileiras. Setor público, organizações não-governamentais, empresas privadas e instituições acadêmicas passaram a firmar projetos de cofinanciados pelo Banco visando a preservação dos recursos naturais e o uso da biodiversidade (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI, 1997; FONTOURA; GUEDES, 2013). Ademais, o Banco Mundial passou a cada vez mais adotar a premissa da sustentabilidade em seus projetos nos anos 1990 e 2000.

Especificamente sobre a CATI, os documentos do Banco Mundial sublinham que o órgão estadual foi transformado pela operacionalização do PEHM. Segundo os documentos, a CATI inicialmente não estava preparada para implementar o PEHM, bem como detinha uma orientação de extensão rural que não compactuava com a metodologia do Banco. Ressalta-se que, na década de 1990, a CATI prestava extensão rural voltada em aprimorar a produtividade das principais das culturas agrícolas, enquanto o Banco Mundial solicitava que a extensão rural fosse direcionada para a conservação ambiental. Os documentos apontam que dentro da CATI houve resistência em adotar a metodologia proposta no PEHM. Contudo, o Banco Mundial pondera que, passado o período inicial, o desempenho da CATI melhorou substancialmente e foi imprescindível para atender às metas propostas pelo PEHM. De tal forma que, após o PEHM, o Banco firmou um novo projeto com o estado de São Paulo que foi novamente operacionalizado pela CATI.

Na avaliação dos resultados do PEHM, tanto a CATI quanto o Banco Mundial consideraram que o programa teve um saldo positivo. A CATI pondera que o programa promoveu uma reestruturação no órgão, que passou a adotar uma nova perspectiva para os serviços de extensão rural em São Paulo, além de capacitar órgão público de extensão em implementar programas com financiamento internacional (CASA DA AGRICULTURA, 2017; PINTO; SILVA, 2022). Na avaliação do Banco Mundial, o “3rd Land Management Project – São Paulo” atendeu os objetivos previstos de forma satisfatória. As metas globais do PEHM eram de atender 25% das propriedades rurais do estado, o equivalente a 4,5 milhões de hectares, abrangendo 1.500 microbacias e beneficiando 90 mil agricultores. No entanto, o PEHM atendeu 3,3 milhões de hectares, 970 microbacias e 37.642 agricultores, que, apesar de ficar abaixo do previsto, obteve uma avaliação positiva do Banco. Ao todo, o PEHM teve um orçamento de US\$ 124 milhões, sendo US\$ 55 milhões financiados pelo Banco Mundial e US\$ 69 milhões pelo estado de São Paulo.

Percebe-se que o PEHM teve objetivos similares a outros programas do Banco Mundial executados anteriormente. Utilizando o referencial de transferência de políticas públicas, pode-se presumir que o PEHM carrega traços de transferência de conteúdos de outros programas, mais precisamente os objetivos. Dessa forma, o PEHM, possivelmente, foi um programa resultante da combinação e/ou emulação de outros programas, tendo em vista as semelhanças entre as experiências ocorridas nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina (DOLOWITZ, DAVID P.; MARSH, 2018). Analisando os impactos PEHM sobre a CATI, o programa proposto pelo Banco Mundial alterou substancialmente a forma de atuação da CATI e, conseqüentemente, a perspectiva dos serviços de extensão rural no estado de São Paulo – a CATI é a principal entidade prestadora de serviços de extensão rural para a agricultura

de Camargo Macedo *et al.*

paulista (OLIVEIRA; FARIA, 2017). Anteriormente a este programa, a CATI prestava serviços de extensão rural com foco no aumento da produtividade das principais culturas do estado (p.ex. feijão, milho e soja) (PINTO, 1998). Com a implementação do PEHM, as temáticas de sustentabilidade e conservação ambiental, defendidas pelas organizações internacionais nas décadas de 1980 e 1990, passaram a integrar a estrutura da CATI e, conseqüentemente, a modular as ações dos extensionistas junto aos agricultores paulistas. As ações como estímulo à biodiversidade, à preservação de recursos naturais e a criação de organizações sociais, tornaram-se metodologias incorporadas pela CATI.

Nesse contexto, a transferência de políticas públicas teve um papel na transformação de uma entidade pública de extensão rural, evidenciando como uma agenda internacional é difundida localmente. Por outro lado, esse processo de transferência pode ter gerado uma dependência do organismo internacional, seja em âmbitos orçamentários e/ou ideológicos. A CATI passou por uma transformação, mas teve que direcionar seus esforços quase exclusivamente para a metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial. Outras iniciativas elaboradas pela CATI no mesmo período do PEHM não tiveram a mesma repercussão, conforme se observa na análise documental.

O processo de dependência gerado por políticas públicas transferidas já foi discutido em outros estudos (FONTOURA; GUEDES, 2013; PRINCE, 2012) e tem afetado entidades que oferecem serviços públicos de extensão rural, sobretudo diante das dificuldades em obter recursos para a operacionalização dessas ações (GEBREEGZIABHER; MEZGEBO, 2020).

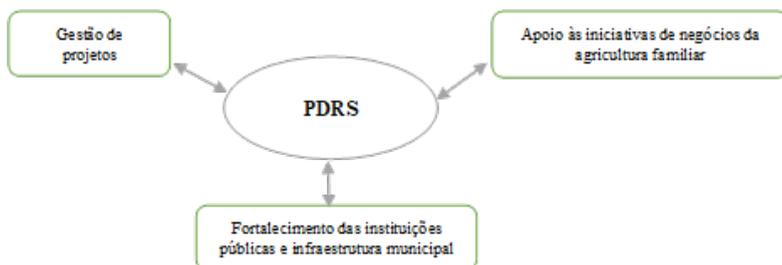
Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS (2010-2019)

O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS), ou Microbacias II – Acesso a Mercados, teve início logo após a finalização do PEHM. Diferentemente do programa antecessor, o PDRS visava inserir a produção dos agricultores em cadeias agropecuárias de valor (Figura 1). Para tanto, o PDRS teve um orçamento total de US\$ 130 milhões, com US\$ 78 milhões disponibilizados pelo Banco Mundial e US\$ 52 milhões do governo do estado de São Paulo.

As justificativas para a implementação do PDRS variaram conforme as organizações envolvidas no projeto. O governo estadual compreendia que o PDRS seria um instrumento para aumentar a competitividade e o bem-estar dos agricultores familiares, tendo em vista que as atividades agrícolas desempenhadas pela agricultura familiar do estado precisavam ser mais rentáveis. Enquanto para o Banco Mundial a pobreza no meio rural, que afeta

em maior nível os agricultores familiares, estava atrelada à dificuldade em acessar mercados para escoar as produções agropecuárias familiares.

Figura 1 - Ações promovidas pelo PDRS.



Fonte: Elaborado com base em documentos cedidos pela CATI.

Diante dessas justificativas, os objetivos do PDRS estão listados no Quadro 2.

Quadro 2 - Os objetivos do PDRS.

Objetivo Geral
I- aprimorar o acesso aos mercados das organizações de agricultores familiares e contribuir para a sustentabilidade ambiental.
Objetivos específicos
II- aumentar a produtividade e a qualidade dos produtos da agricultura através de melhores práticas de produção;
III- estimular a participação da agricultura familiar em cadeias produtivas;
IV- estimular e fortalecer as organizações sociais de agricultores familiares;
V- utilizar de melhores práticas de manejo de solos e água.

Fonte: Elaborado com base em documentos cedidos pela CATI.

Os objetivos do PDRS estavam alinhados nos documentos da CATI e do Banco Mundial, diferentemente do que ocorreu com o PEHM. Ambas as instituições compartilhavam o princípio de promover a inserção dos produtos da agricultura familiar paulista nos mercados. Além disso, acrescenta-se a vontade do governo estadual em estimular a agricultura familiar para acessar mercados – questão enfatizada em todos os documentos sobre o PDRS. Os objetivos específicos do projeto, itens II a V do quadro 2, constam somente nos documentos da CATI. Assim como ocorreu com o PEHM, o PDRS também surgiu num contexto de iniciativas similares cofinanciadas pelo Banco Mundial em outros estados brasileiros, como os projetos Bahia Produtiva e o Santa

Catarina Rural (SC Rural). Ademais, nos documentos do Banco Mundial, o PDRS foi incluído dentro da estratégia denominada Alianças Produtivas.

As Alianças Produtivas referem-se a um conjunto de soluções integradas destinadas a mitigar as imperfeições do mercado que dificultam o acesso dos pequenos agricultores. Dessa forma, projetos no escopo da Alianças Produtivas visam fortalecer as relações entre agricultores, consumidores e o setor público. Como metodologia, são desenvolvidos planos de negócios que detalham as necessidades de cada parte envolvida, visando melhorar o acesso aos canais de comercialização. Além disso, os planos de negócios envolvem ações de extensão rural, investimentos produtivos e desenvolvimento de negócios. A extensão rural está orientada para o auxílio sobre questões técnicas relacionadas com a produção, processamento, questões ambientais e, sobretudo, identificar e explorar mercados potenciais para os pequenos produtores. Destaca-se que as Alianças Produtivas foram introduzidas pelo Banco Mundial na década 2000 em países da América Latina, Caribe, África Subsaariana e Ásia Oriental. Especificamente no Brasil, projetos como o SC Rural, Bahia Produtiva e o PDRS estavam inseridos no escopo do Alianças Produtivas (WORLD BANK, 2016). Ao todo, no Brasil, foram implementados dez projetos (Tabela 1).

Tabela 1- Projetos da estratégia Alianças Produtivas executados no Brasil.

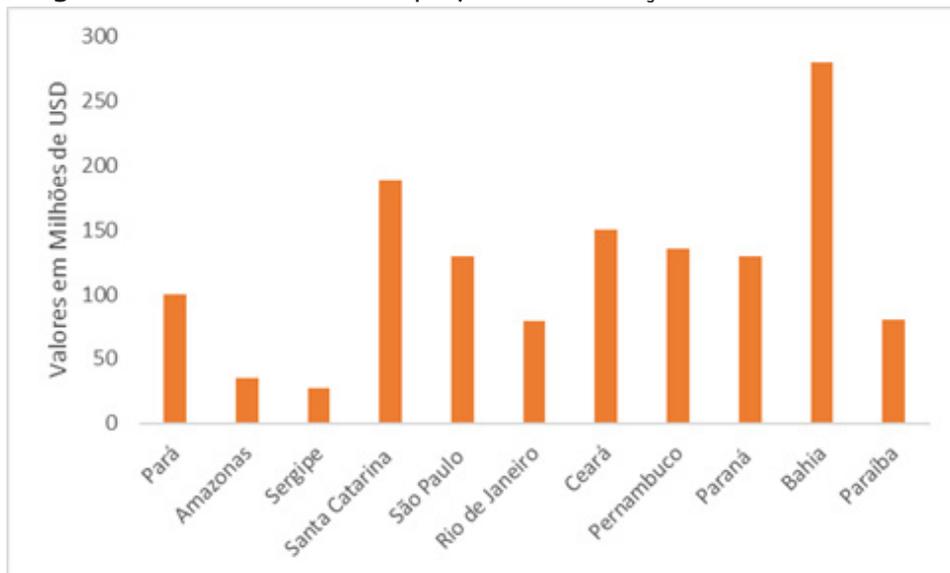
Estado/Região	Nome do Projeto	Período de execução
Pará	Pará Integrated Rural Development	2006 – 2014
Alto Solimões	Alto Solimões Basic Services and Sustainable Development	2008 – 2014
Sergipe	Brazil Sergipe Integrated Project: Rural Poverty	2008 – 2012
Santa Catarina	Santa Catarina Rural Competitiveness	2010 – 2017
São Paulo	São Paulo Sustainable Rural Development and Access to Markets ²	2009 – 2017
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro Sustainable Rural Development	2010 – 2018
Ceará	Ceará Rural Sustainable Development and Competitiveness	2012 – 2018
Pernambuco	Pernambuco Rural Economic Inclusion	2012 – 2019
Paraná	Paraná Multi Sector Development	2012 – 2017
Bahia	Bahia Sustainable Rural Development Project	2014 – 2021
Paraíba	Paraíba Sustainable Rural Development	2022

Fonte: Adaptado de World Bank (2016).

²Denominação do PDRS nos documentos do Banco Mundial.

Em âmbitos financeiros, o Banco Mundial forneceu mais de um bilhão de dólares para financiar 21 projetos das Alianças Produtivas. No Brasil, observa-se que os projetos estiveram presentes nas diferentes regiões brasileiras (Figura 2).

Figura 2 - Investimentos nos projetos do Aliança Produtiva no Brasil.



Fonte: Adaptado de Lima (2023).

O PDRS teve grande relevância para a renovação da estrutura da CATI. Na década de 2010 a CATI passava por um contexto de desmantelamento de suas estruturas e atividades (PINTO; SILVA, 2022). Contudo, através dos recursos financeiros do PDRS, o órgão de extensão rural conseguiu modernizar as Casas da Agricultura municipais e os escritórios regionais, além de adquirir veículos para os extensionistas, móveis e equipamentos de informática. A mudança na infraestrutura do órgão de extensão rural refletiu, segundo os documentos, em melhoria no atendimento dos agricultores familiares (CASA DA AGRICULTURA, 2017).

Além disso, o PDRS teve resultados surpreendentes na interpretação do Banco Mundial. A meta inicial do projeto era alavancar em 8% os valores das vendas dos produtos dos agricultores. Porém, de acordo com o relatório final do Banco Mundial, o valor das vendas elevou-se em 87%. E, também, o projeto impactou positivamente a região do Vale do Ribeira, considerada a região mais pobre do estado, local que recebeu o maior volume de recursos financeiros do projeto. O PDRS também aumentou a capacidade de comercialização

das organizações sociais de agricultores familiares; elevou a probabilidade dos agricultores processarem seus alimentos; e contribuiu para o acesso a créditos rurais. Em números, o PDRS beneficiou 236 organizações de agricultores familiares, além de financiar propostas de comunidades indígenas e quilombolas. Pinto e Silva (2022) apontam que os recursos disponibilizados para o projeto, US\$ 130 milhões, foram utilizados totalmente – sendo um dos poucos projetos do Banco Mundial que alcançou tal feito.

Com base nessas informações, percebe-se que no PDRS, as instituições envolvidas, Banco Mundial e CATI, tiveram uma maior sintonia em suas ações. Diante da *expertise* acumulada no programa antecessor e com o alinhamento das ideias entre o governo estadual e o Banco Mundial, o PDRS teve ótimos resultados segundo os relatórios das instituições analisadas. Assim, com base no referencial de transferência de políticas públicas, o PDRS provém de uma estratégia consolidada pelo Banco Mundial: as Alianças Produtivas. Os inúmeros programas implementados na América Latina e no Caribe que tiveram por base as Alianças Produtivas podem caracterizar um processo de difusão de políticas públicas e, mais precisamente, uma difusão da ideologia pregada pelo Banco Mundial sobre políticas e programas de extensão rural (DOLOWITZ, DAVID P.; MARSH, 2018). Tal processo assemelha-se às iniciativas promovidas pela Fundação Rockefeller em meados do século XX. Silva (2015) pondera que a Fundação Rockefeller detinha um interesse muito maior do que desenvolver projetos de extensão rural, mas transmitir os princípios e os valores dos produtores estadunidenses para as populações rurais de países menos avançados tecnologicamente.

Destaca-se que houve uma mudança significativa entre os objetivos do PEHM e do PDRS. Enquanto o PEHM tinha como foco a sustentabilidade e a preservação ambiental, o PDRS priorizou a inserção dos agricultores familiares nos mercados. Em ambos os programas, o Banco Mundial imprimiu suas ideologias e interesses, o que, em certa medida, afetou a autonomia da CATI.

Mais uma vez, durante o período de execução do PDRS, a CATI não conseguiu ter destaque na implementação de outras ações voltadas à agricultura familiar paulista. A forma de atuação da CATI também foi modificada pelo programa cofinanciado pelo Banco Mundial, passando a adotar os planos de negócios como metodologia e priorizando agricultores com maior potencial de inserção no mercado.

Prince (2012) aponta que governos que recebem políticas transferidas, em determinadas circunstâncias, podem ter sua autonomia comprometida, tornando-se reativos aos programas transferidos, enquanto suas iniciativas próprias acabam sendo suprimidas. Neste trabalho, observa-se que a CATI teve êxito na operacionalização dos programas elaborados pelo Banco Mundial,

mas deixou de criar e implementar ações próprias, alinhadas às necessidades identificadas junto aos agricultores familiares. Em outras palavras, o serviço de extensão rural em São Paulo esteve à mercê das agendas internacionais.

Dessa forma, levanta-se o seguinte questionamento: quais são, de fato, as demandas da agricultura familiar paulista em relação ao serviço de extensão rural?

Conclusões

Este trabalho buscou promover uma breve análise sobre o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas e o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável utilizando o referencial de transferência de políticas públicas. De forma inicial, observamos que este caso carrega traços de um processo de transferência de políticas públicas. Os programas tiveram suas premissas elaboradas pelo Banco Mundial com base em estratégias e programas antecessores elaborados pela organização internacional.

Os documentos consultados demonstraram que o PEHM contribuiu para uma mudança de paradigma da CATI e, conseqüentemente, da extensão rural no estado de São Paulo. Esse programa foi atrelado a temática do desenvolvimento rural sustentável – em voga na agenda internacional na década de 1990 – para pautar suas ações junto aos agricultores familiares. Dessa forma, a CATI adotou, com uma certa resistência, o desenvolvimento rural sustentável em suas ações. Em contrapartida, o PDRS esteve vinculado a estratégia Alianças Produtivas do Banco Mundial, que tem como objetivo central inserir a produção dos agricultores em cadeias agropecuárias de valor. A estratégia Alianças Produtivas utiliza da extensão rural como instrumento para adequar a produção familiar aos parâmetros de mercado. Assim, novamente a CATI adotou um outro paradigma de atuação, direcionando-se suas ações aos agricultores com maior potencial de inserir em mercados. Por outro lado, ressalta-se que os programas foram importantes para a obtenção de recursos financeiros para CATI, mediante a um cenário mundial de escassez de recursos para a execução da extensão rural pública.

Destaca-se que este trabalho se caracteriza como um ensaio inicial. Para averiguar com maior profundidade este caso faz necessário o emprego de outras metodologias de coleta de dados, como entrevistas com os atores que estiveram envolvidos na implementação e operação dos programas analisados, além de uma pesquisa documental mais detalhada. Espera-se também, no próximo momento, aprofundar nas investigações acerca dos demais programas de extensão rural cofinanciados pelo Banco Mundial nas outras regiões do país. Assim, poderemos avaliar com maior propriedade as indagações que orientam o referencial de transferência de políticas públicas

de Camargo Macedo *et al.*

sobre os programas de extensão rural operacionalizados no estado de São Paulo.

Agradecimentos

Este trabalho recebeu o apoio financeiro do processo 2022/06799-0, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Referências

BERGAMASCO, S. M. P. P. **Agricultura e Assistência Técnica no Estado de São Paulo**. Botucatu: Faculdade de Ciências Agrônômicas do “Campus” de Botucatu (UNESP), 1983.

BOTIGLIERI, M. F. **Formação e Qualificação de pequenos produtores rurais - A experiência da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI**. 2012. 210 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

CASA DA AGRICULTURA. **50 anos da CATI (1967-2017): promovendo o desenvolvimento rural paulista**. Campinas: CECOR/CATI, 2017.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. **Estudos Avançados, São Paulo**, v. 11, n. 29, p. 399–410, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141997000100019>. Acesso em: 5 mar. 2024.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. **Political Studies, Londres**, v. 44, n. 2, p. 343–357, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 9 ago. 2023.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Canadian Public Administration, Toronto**, v. 61, n. 3, p. 425–442, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/capa.12295>. Acesso em: 9 ago. 2023.

FONTOURA, Y.; GUEDES, A. L. Governança global e transferência de política: Influências do Protocolo de Cartagena na Política Nacional de Biossegurança. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 47, n. 1, p. 3–23, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0034-76122013000100001>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GEBREEGZIABHER, K. T.; MEZGEBO, G. K. Smallholder Farmers Willingness to Pay for Privatized Agricultural Extension Services in Tigray National Regional State, Ethiopia. **Journal of Agricultural Extension, Ibadan**, v. 24, n. 4, p. 29–38, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4314/jae.v24i4.4>. Acesso em: 25 fev. 2024.

GRISA, C.; VALENCIA PERAFÁN, M. E.; GIRALDO CALDERÓN, P. E. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. **Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro**, v. 26, n. 2, p. 353, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.36920/esa-v26n2-5>. Acesso em: 17 mai. 2020.

HARRIS, Jody. Advocacy coalitions and the transfer of nutrition policy to Zambia. **Health Policy and Planning, Oxford**, v.34, n.3, 207–215, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/heapol/czz024>. Acesso em: 21 fev. 2023.

LIMA, R. de S. **Contribuição à crítica da política neoliberal no campo brasileiro: Os arranjos espaciais das Alianças Produtivas do Banco Mundial em São Paulo, Paraná e Santa Catarina**. 2023. 315 f. Tese (Doutorado) — Universidade Estadual Paulista, **São Paulo**, 2023.

MARDISTE, Peep. International donors as agents of policy transfer in influencing water legislation: The adoption of the river basin principle by transition economies in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. **Environmental Science and Policy, Amsterdã**, v. 157, p. 103766, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103766>. Acesso em: 20 jan. 2024.

NEVES NETO, C. de C.; HESPANHOL, A. N. A atuação do Estado brasileiro no processo de modernização agrícola e a incorporação do conceito de Microbacias Hidrográficas nas Políticas Públicas. **Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente**, v. 31, n. 1, p. 94–109, 2009. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/view/7442>. Acesso em: 14 jan. 2024.

OLIVEIRA, O. P. de; FARIA, C. A. P. de. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos Estudos CEBRAP, São Paulo**, v.36, n.1, p.13–32, mar. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcBWTR5VHXVmHyCFGYg/?lang=en>. Acesso em: 20 set. 2023.

OLIVEIRA, O. P. de; PAL, L. A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: Agents, spaces, resistance, and translations. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 52, n. 2, p. 199–220, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180078>. Acesso em: 20 set. 2023.

OSORIO GONNET, C.; CASTILLO RODRÍGUEZ, D. Can I borrow this? Policy transfer from Chile to Paraguay in the wave of diffusion of Conditional Cash Transfer programs in Latin America. **Latin American Policy, Hoboken**, v. 14, n. 2, p. 280–297, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/lamp.12298>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PINTO, A. G. **A construção de uma nova Extensão Rural: o potencial dos técnicos da rede pública de São Paulo**. 1998. 128 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

PINTO, A. G.; SILVA, N. J. R. Projeto Microbacias I e II - Associativismo, cooperativismo e recuperação ambiental na agricultura familiar e comunidades tradicionais de São Paulo. In: CAMARGO, R. A. L. de; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. (org.). **Agricultura Familiar e Políticas Públicas no Estado de São Paulo**. São Carlos: EdUFSCar, 2022. p. 524.

PRINCE, Russell. Policy transfer, consultants and the geographies of governance. **Progress in Human Geography, Londres**, v. 36, n. 2, p. 188–203, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0309132511417659>. Acesso em: 8 mar. 2024.

de Camargo Macedo *et al.*

SILVA, C. M. **De Agricultor a Farmer – Nelson Rockefeller e a modernização da agricultura no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

TABATADZE, Sandro. Advocacy Coalitions and Education Policy Transfer: Lessons from School Board of Trustees Policy in Georgia. **International Journal of Educational Reform, Thousand Oaks**, v. 33, n. 4, p. 409–427, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/10567879241266232>. Acesso em: 23 jan. 2023.

WORLD BANK. **Linking Farmers to Markets through Productive Alliances**. Washington, DC: The World Bank, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/25752>. Acesso em: 15 ago. 2023.

YUN, Migyeong; KIM, Won Sub. Building a welfare system through bounded learning: A case of Korean long-term care insurance. **Asian Politics and Policy, Hoboken**, v. 15, n. 3, p. 453–474, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/aspp.12703>. Acesso em: 2 mar. 2024.