



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



ISABELLA DOS SANTOS MARIANI

**ABORDAGEM MULTICÊNTRICA NA GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso da extinção do corte
manual da cana-de-açúcar.**

Limeira

2014



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



ISABELLA DOS SANTOS MARIANI

ABORDAGEM MULTICÊNTRICA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O Caso da Extinção do Corte Manual da Cana-de-Açúcar.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão de Políticas Públicas à Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas.

Orientadora: Professora Adriana Bin

Co-Orientadora: Professora Juliana Pires de Arruda Leite

Limeira

2014

M337a	<p>Mariani, Isabella dos Santos</p> <p>Abordagem multicêntrica na Gestão de Políticas Públicas: o caso da extinção do corte manual da cana-de-açúcar / Isabella dos Santos Mariani. - Limeira, SP: [s.n.], 2014. 53 f.</p> <p>Orientador: Adriana Bin. Co-orientadora: Juliana Pires de Arruda Leite. Monografia (Graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas</p> <p>1. Projetos. 2. Política. 3. Políticas públicas no Brasil. 4. Redes. I. Bin, Adriana. II. Leite, Juliana Pires de Arruda. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. IV. Título.</p>
-------	---

Título em inglês: Multicentric approach in the management of Public Policy: the case of the extinction of the manual cutting of sugar cane.

Keywords: - Projects;

- Policy;

- Public policies in Brazil;

- Networks.

Titulação: Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Banca Examinadora: Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior.
Profa. Dra. Adriana Bin.

Data da defesa: 09/12/2014

MARIANI, Isabella dos Santos. Abordagem Multicêntrica na Gestão de Políticas Públicas: O Caso da Extinção do Corte Manual da Cana-de-Açúcar, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2014.

RESUMO

Uma das vertentes utilizadas para a definição de políticas públicas é a abordagem multicêntrica, que considera todos os atores políticos – independente de sua personalidade jurídica – protagonistas na implantação e implementação de políticas. Essas relações entre atores, em forma de policy networks, ganham importância no cenário político atual por se tratar de uma forma gerencial e mais eficiente de solucionar os problemas públicos. Para uma melhor contextualização da abordagem multicêntrica na administração pública brasileira atual, considera-se no presente trabalho o estudo de caso que aborda a extinção do corte manual da cana-de-açúcar, relacionada diretamente com as recentes legislações que extinguem a queimada da cana e devido a isso impossibilitam que possa ser cortada manualmente. Essas medidas legais trazem consigo um problema de caráter público, pois leva à demissão de milhares de trabalhadores da lavoura canavieira. Para enfrentar o recente problema, foi colocado em prática um projeto – denominado RenovAção – cujas diretrizes e processo de implementação, voltado à profissionalização dos trabalhadores canavieiros, acontece mediante ação do próprio setor sucroalcooleiro. O projeto, cujo caráter social busca a solução de um problema público, demonstra que não somente atores governamentais tem competência para agir sob as demandas da sociedade e, portanto, permite perceber a aplicação real de políticas multicêntricas.

Palavras-Chave: Políticas Multicêntricas; Cana-de-Açúcar; Policy Network; Projeto RenovAção.

MARIANI, Isabella dos Santos: Multicentric Approach in the Management of Public Policy: The Case of the Extinction of the Manual Cutting of Sugar Cane, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2014.

ABSTRACT

One of the strands used for the definition of public policies is a multicentric approach, which considers all political actors – regardless of their legal personality – protagonists in the deployment and implementation of policies. These relationships between actors, in the form of policy networks, gain importance in the current political scenario because it is in a way more efficient management and to solve public problems. For a better contextualization of multicentric approach in current Brazilian public administration, it is considered in the present work the case study which deals with the extinction of the manual cutting of cane, related directly with the recent legislation on quenching the burning of sugar cane and because of this impossibility that can be cut manually. These legal measures bring with a problem of public character, as it leads to the dismissal of thousands of workers of the sugar cane crop. To address the recent problem, was put into practice a project – called RenovAção — whose guidelines and implementation process, aimed at professionalization of workers of sugar cane, happens upon the sugar-alcohol sector's own action. The project, whose social character seeks the solution of a problem public, demonstrates that not only governmental actors is competent to act under the demands of society and therefore allows to perceive the real application of multicentric policies.

Keywords: Multicentric Policies; Sugar cane; Policy Network; Project RenovAção

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Conceito e Inter-relações de Política.....	14
Figura 2: Categorias de Atores Políticos	16
Figura 3: Ciclo de Formulação de Políticas Públicas	18
Figura 4: Políticas Públicas e Políticas Governamentais.....	26
Figura 5: Evolução da Produção Brasileira de Cana-de-Açúcar (1948-2011)	32
Figura 6: Ganhos Ambientais	37
Figura 7: Comparação Lei 11.241/02 x Protocolo x Realizado.....	37
Figura 8: Evolução do Número de Colhedoras durante o Protocolo Agroambiental em São Paulo.....	38
Figura 9: Evolução da Cana Crua no Estado de São Paulo	39
Figura 10: Polos de Concentração Canavieira.....	44
Figura 11: Resultados dos Módulos I e II do Projeto RenovAção	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Categoria de Necessidades	19
Tabela 2: Produção Mundial de Cana-de-Açúcar.....	34
Tabela 3: Escolaridade Média dos Trabalhadores Formais do Setor Sucroalcooleiro no Brasil em 2011 (em %)	40
Tabela 4: Estimativas de Redução do Número de Empregados dos Setores da Cana-de-Açúcar e Álcool no Estado de São Paulo	41

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE A - Perguntas da Entrevista realizada em 20 de outubro de 2014 com Eduardo Leão, Gerente Executivo da UNICA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. METODOLOGIA.....	12
3. POLÍTICAS PÚBLICAS	13
3.1 Definição de Política	13
3.2 Atores Políticos	15
3.3 Formulação de Políticas Públicas	16
3.3.1 Identificação do Problema.....	17
3.3.2 Formação de Agenda	18
3.3.3 Formulação de Alternativas.....	19
3.3.4 Tomada de Decisão	20
3.3.5 Implementação.....	21
3.3.6 Avaliação	21
4. POLÍTICAS MULTICÊNTRICAS	22
4.1 Administração Pública Gerencial	22
4.1.1 Administração Pública – Século XXI.....	23
4.2 Conceito: Abordagem Estatista x Abordagem Multicêntrica.....	24
4.3 Redes de Políticas – Policy Networks	25
5. ESTUDO DE CASO: Extinção do Corte Manual da Cana de Açúcar no Estado de São Paulo	30
5.1 Panorama Geral do Setor Sucroalcooleiro no Brasil.....	30
5.1.1 Programa Nacional do Álcool – Próalcool.....	32
5.1.2 Situação Atual do Açúcar e Álcool	33
5.2 Proibição da queima da palha da cana-de-açúcar	35
5.2.1 Mecanização da Colheita.....	38
5.2.2 Impactos Sobre o Emprego devido à Mecanização.....	39
5.3 Iniciativas de Requalificação dos profissionais do setor sucroalcooleiro em São Paulo	41
5.3.1 Projeto RenovAção.....	41
5.3.2 Implementação e Resultados do Projeto RenovAção.....	44
5.3.3 Projeto RenovAção Atualmente	47
6. CONCLUSÃO.....	48
7. REFERÊNCIAS	49
APÊNDICE	53
APÊNDICE A – Perguntas da Entrevista realizada em 20 de outubro de 2014 com Eduardo Leão, Gerente Executivo da UNICA	53

1.INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso aborda a perspectiva multicêntrica das políticas públicas, discutindo como o setor privado pode influenciar ou até mesmo atuar diretamente na implementação dessas políticas. Seu objetivo geral foi discutir a perspectiva multicêntrica no caso da extinção do corte manual da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo. Os objetivos específicos deste trabalho foram: (i) Explorar o conceito de políticas multicêntricas, e sua relação com diferentes atores políticos; (ii) Estudar como atores privados e atores não governamentais podem ser protagonistas na implementação de políticas públicas; (iii) Aplicar os conceitos discutidos em um estudo de caso voltado à extinção do corte manual de cana-de-açúcar, de modo a contextualizar a abordagem multicêntrica em uma situação real e atual; (iv) explorar perspectivas para que as políticas multicêntricas possam ser aplicadas no contexto da administração pública atual.

A escolha do caso que pautou o trabalho decorre das recentes resoluções sobre o tema:

- O Decreto Federal nº 2.661/98 que estabelece o ano de 2018 como prazo para extinção completa da queima dos canaviais;
- A Lei estadual paulista de nº 11.241 de 19/09/2002 que estabelece que as queimas devam ser eliminadas até 2031 em área não mecanizáveis, e até 2021 em áreas mecanizáveis;
- O Protocolo Ambiental firmado em 2007 entre o governo do Estado de São Paulo, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA).

Devido a essas resoluções, as lavouras canavieiras começaram a reduzir progressivamente as queimadas, que por sua vez são necessárias para que haja o corte manual. Sem as queimadas, o corte manual se torna muito mais difícil e a produtividade do cortador de cana cai. Como consequência, a mecanização torna-se necessária para que a produtividade do corte de cana se mantenha (ou mesmo se eleve).

Neste mesmo contexto, revelam-se também outras consequências ambíguas. Se a mecanização é positiva sob a ótica ambiental (e também econômica), ela acaba por extinguir a profissão do cortador de cana, na medida em que ele não consegue mais realizar plenamente suas funções sem a queima. Surge portanto, a partir dessa situação, um problema de caráter social, relacionando ao desemprego de uma importante parcela de trabalhadores desta indústria, sem uma política ou programa governamental de enfrentamento. Uma iniciativa no Estado de São Paulo – o Projeto RenovAção agregando atores do setor público e privado vem, no entanto, preencher esta lacuna, uma vez que tem como objetivo requalificar profissionais do setor canavieiro que perderam suas posições de trabalho em função da mecanização. É justamente este projeto que será explorado no presente trabalho como uma experiência real de política multicêntrica.

Para alcançar seu objetivo geral e específico o trabalho está constituído por três capítulos. O Capítulo 3 trata do conceito de política de modo a entender qual o funcionamento da política pública e quais as principais características que fazem com que elas assumam um caráter público. Procura-se também entender qual o processo de tomada de decisões políticas que estão na base da formulação e implementação de políticas públicas. O Capítulo 4 verifica como a abordagem multicêntrica se relaciona às políticas públicas, a partir da ideia de que organizações privadas, organizações não governamentais e organizações multilaterais, juntamente com os atores estatais podem ser atores protagonistas na formulação e implementação de políticas voltadas a enfrentar um problema relevante para a sociedade.

De modo a melhor exemplificar e aprofundar o conceito de políticas multicêntricas o Capítulo 5 apresenta um estudo de caso.

2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para a construção do presente trabalho de conclusão de curso baseou-se em duas frentes: (i) revisão bibliográfica; e (ii) estudo de caso.

A revisão bibliográfica contemplou a análise de fontes documentais como livros, artigos e sites de instituições governamentais que apresentam a literatura pertinente aos assuntos relacionados à política, políticas públicas, ciclo de políticas, políticas multicêntricas e redes de política.

A coleta de dados para o estudo de caso do Projeto RenovAção pautou-se em informações secundárias, evolução histórica do setor, legislações recentes a respeito da proibição da queima da cana-de-açúcar como método de despalha, estudos sociais relacionados ao perfil dos trabalhadores do setor e ao projeto RenovAção em si, assim como em informações primárias derivadas de uma entrevista realizada em 20 de outubro de 2014 na cidade de São Paulo junto ao Diretor Executivo da União dos Trabalhadores das Indústrias da Cana-de-Açúcar (UNICA), Eduardo Leão. O roteiro da entrevista encontra-se no Apêndice A.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo política tem origem grega na palavra polis (cidade-estado), designando o campo de atuação do homem no que se refere à cidade, ao Estado e a toda e qualquer coisa que seja de interesse público. Aristóteles foi o primeiro autor a utilizar essa terminologia, e sua obra “Política” é considerada uma das primeiras que contempla o ato de governar, pois o autor investiga as instituições públicas e as formas de governo que sejam capazes de melhor harmonizar a vida em sociedade, já que o homem é por natureza um ser sociável e político (Bobbio, 1980).

De acordo com Barbosa (2003) a política busca através de leis, instituições, instrumentos políticos e demais meios legais, físicos e culturais atingir os fins de interesse daqueles aos quais serve, ou seja, atingir os fins e anseios da sociedade, assim o poder político pode ser considerado um poder superior no qual todos podem recorrer para resolver seus conflitos.

Esse capítulo busca entender os conceitos de política e política pública, apresenta quem são os atores participantes da arena política, como também explica como se dá o processo de formulação de uma política pública.

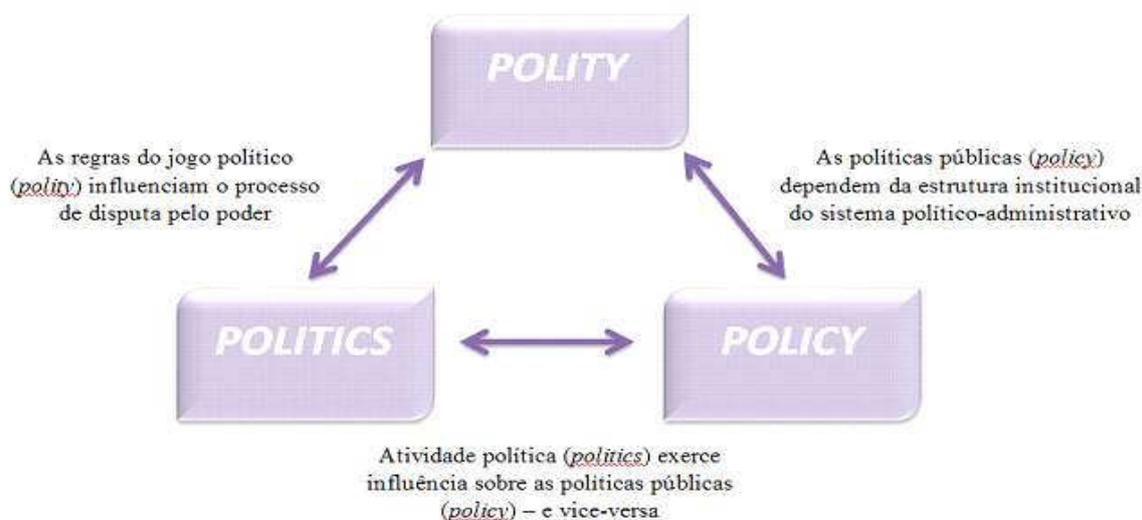
3.1 Definição de Política

Nos países cujo idioma é proveniente da língua latina, há certa dificuldade em distinguir algumas terminologias, e o termo “política” é um deles, pois pode assumir

diversos significados que podem ser mais bem esclarecidos pelos termos polity, politics e policy da língua inglesa.

Polity é a denominação das instituições políticas, ou seja, a ordem do sistema político, levando em consideração o sistema legislativo e a estrutura político-administrativa. As polities são na realidade as regras básicas que definem o jogo político. Politics se refere aos processos de negociação política, e segundo Bobbio (2002) é a atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para que exista o poder sobre o homem, que podem ser vistas nos fenômenos da luta pelo poder tais como: concorrência entre partidos, grupos de interesse, categorias sociais, etc. Já policy é o termo ligado aos conteúdos concretos da política, como planos e programas, problemas de caráter técnico e ao conteúdo material das decisões tomadas pelos entes políticos. A Figura 1 demonstra como os três tipos de "política" se relacionam e formam o que no Brasil chama-se unicamente de Política.

Figura 1: Conceito e Inter-relações de Política



Fonte: Hudson Silva apud Secchi (2013)

A política pública pode ser considerada um conceito por muitas vezes impreciso, pois pode se referir a diferentes objetos, desde as atividades exercidas por um governo através de conjuntos de objetivos e programas, uma proposta de ação direcionada a determinado fim, como também uma norma que visa a solução de uma problemática.

Policy é o termo mais preciso para definir as políticas públicas, pois se pode considerar que sua formação acontece por meio de ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas pelos atores políticos, ou seja, "políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões" (SECCHI, 2013, p.1).

A política pública é, portanto, uma diretriz elaborada para enfrentar um determinado problema que tem como foco o público, pois deve ter a intenção e a resposta de um problema considerado relevante para a sociedade como um todo, tomando forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas, subsídios governamentais, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros. Essas políticas são caracterizadas pela definição de planos e metas e estão presentes nos três entes federativos - União, Estado e Município - de modo a convergirem a medidas que visam o bem-estar da população.

3.2 Atores Políticos

Para que a política pública possa ser plenamente executada, precisa-se entender quais e quem são os indivíduos e grupos que fazem com que as ideias surgidas em prol da solução dos problemas de caráter público possam ser colocadas em prática. Na ciência política atores públicos são todos os indivíduos, grupos e organizações que desempenham algum papel na polity. Pode-se considerar que esses atores são aqueles capazes de influenciar de forma direta ou não os conteúdos e resultados da política pública. Os mecanismos e procedimentos utilizados na formulação de políticas públicas são realizados por aqueles que podem ter seus interesses de alguma forma afetados pelas decisões e ações tomadas no campo político, por isso são chamados de "atores políticos". (SECCHI, 2013)

Esses atores são específicos para cada tipo de política, pois tem poderes e recursos próprios que influenciam os rumos da política, tais como recursos financeiros, reputação, vínculos de amizade e familiares, conhecimentos específicos em determinada área, posições políticas e governamentais, etc. É devido a isso que se pode chama-los também de stakeholders, pois são as pessoas influenciadas e influenciadoras direta e indiretamente pela política, esse grupo pode ser formado por beneficiários do programa

(diretos e indiretos), colaboradores e/ou doadores, funcionários envolvidos, organizações privadas, ONG's, entes federativos, organizações civis, entre outros. (SECCHI, 2013)

Esses atores podem ser divididos em quatro categorias: Individuais, Coletivos, Atores Governamentais e Atores Não-Governamentais conforme explicado na Figura 2. Essa categorização tem como finalidade agregar os atores com características em comum, e é primeiramente dividida entre atores individuais e coletivos - os atores individuais são pessoas que agem de forma intencional dentro de uma "arena" da política, e atores coletivos são grupos que agem também de forma intencional dentro de uma "arena" da política. A segunda divisão é de acordo com sua atuação direta dentro do governo.

"O fato de alguns atores aparecerem em uma mesma categoria não quer dizer que tenham comportamento ou interesses em comum. A saliência de interesses dos atores é idiossincrática ao contexto político em estudo. Um mesmo ator pode ter diferentes interesses em diferentes contextos ou em diferentes fases do processo de elaboração de política pública, da mesma forma que atores de uma mesma categoria podem ter interesses e comportamentos conflitantes" SECCHI (2013, p. 100).

Figura 2: Categorias de Atores Políticos

Individuais	Coletivos	Atores governamentais	Atores não-governamentais
<ul style="list-style-type: none"> • Político • Burocratas • Magistrados • Formadores de Opinião 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos Políticos • Burocracia • Grupo de Interesses • Organizações da sociedade • Movimentos Sociais 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticos • Designados Politicamente • Burocratas • Juízes 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de Interesse • Partidos Políticos • Meios de Comunicação • Destinatários da Política • Organizações do 3º setor • Outros Stakeholders

Fonte: Adaptado de Leonardo Secchi (2013, p. 100-101)

3.3 Formulação de Políticas Públicas

Uma forma de se estudar como as políticas públicas são formadas, utilizou-se a abordagem da análise política, que visa encontrar métodos que possibilitem ao governo identificar e resolver problemas ao desenvolver políticas baseadas em conhecimentos científicos – estudos e pesquisas – de modo que se possa prever e controlar as ações e intervenções políticas. (PARSONS, 1995)

A intenção desse processo é fazer com que as decisões sejam tomadas de maneira a reduzir os riscos de se empenhar em uma política cujos resultados são insatisfatórios, ou cujo problema não é de fato relevante naquele momento específico, dessa forma busca-se conhecer as demandas da sociedade e quais os processos políticos mais adequados para se formular e executar políticas públicas bem sucedidas. A formulação de uma política pública é um "processo contínuo de identificação de problemas, formulação de respostas ou políticas governamentais, organização de mecanismos administrativos para executar as políticas e avaliação do grau de consecução dos objetivos da política" (PETERS; PIERRE, 2010, p. 317).

Para que a formulação das políticas públicas possam ser bem executadas, o presente trabalho utilizou a explicação de um ciclo de políticas, de acordo com a obra de Leonardo Secchi, de modo a esquematizar e interpretar as fases sequenciais e interdependentes de uma política pública, ciclo esse que pode ser visto na Figura 3. É preciso, entretanto, ressaltar o fato de que embora em um primeiro momento esse formato pareça um fluxo linear - onde se encontra um problema e por fim o extingue - não necessariamente o ciclo chega a uma extinção do problema, pois devido ao alto grau de complexidade existente durante o processo, as políticas muitas vezes precisam ser refeitas para que se possam alcançar os objetivos almejados, como também a extinção de um problema pode levar ao surgimento de um novo, assim o ciclo se realimenta.

Figura 3: Ciclo de Formulação de Políticas Públicas

Ciclo de políticas públicas



Fonte: SECCHI, 2013 p. 43

3.3.1 Identificação do problema

A política começa a partir da percepção de que existe um problema público seja ele de caráter social ou econômico que pode ser resolvido por esforços governamentais. Um problema só existe quando seu status quo é considerado aquém de uma situação ideal, e ele somente será público se for relevante para a coletividade e quando os atores políticos envolvidos o considerarem um problema (situação atual inadequada) e público (relevante para o coletivo). Segundo Sjöblom (1984) para se identificar um problema primeiro deve-se perceber que esse problema de fato existe (através da percepção de múltiplos atores), depois ele deve ser delimitado e definido de modo a entender sua essência e quais são suas causas, consequências, obstáculos e causadores, para por fim analisar se existe um potencial de solução, pois segundo o autor "um problema sem solução não é um problema".

É a partir da definição desse problema que os diferentes interesses envolvidos são organizados de modo que se apresentem as demandas e propostas de resolução para essas necessidades, necessidades essas que são divididas em quatro categorias: necessidade normativa, sentida, expressada e comparativa que são explicadas na Tabela 1.

Tabela 1: Categoria de Necessidades

Necessidade Normativa	Necessidade Sentida	Necessidade Expressada	Necessidade Comparativa
<ul style="list-style-type: none"> •Necessidade definida por terceiros (especialistas e políticos), baseada em seus próprios valores e interpretações de necessidade. Colocando-se assim no lugar do outro. 	<ul style="list-style-type: none"> •É a necessidade que reflete os desejos e motivações que vem da sociedade. Nesse caso o especialista político se torna o responsável por entender qual é o ponto principal de atenção à essa necessidade. 	<ul style="list-style-type: none"> •Necessidade cuja existencia se expressa através de atos concretos, ou seja, atos que por si só revelam o que de fato é demandado pela sociedade (ex: um aumento do número de pacientes em um hospital expressa a necessidade de maiores leitos e médicos). 	<ul style="list-style-type: none"> •Necessidade que surge a partir da comparação de situações sociais, baseada em níveis de serviço.

Fonte: Adaptado de Secchi (2013, p. 44-45)

3.3.2 Formação de Agenda

A agenda política se forma através de um processo no qual o problema que foi identificado se torna de interesse de algum dos atores governamentais ou da sociedade. Nesse ponto se delimitam um conjunto de questões e problemas a serem priorizados.

Segundo os autores Cobb e Elder (1995) para que um assunto possa ser inserido na agenda ele deve possuir: atenção do público; preocupação compartilhada de que uma medida deve ser tomada; percepção de que o problema é de competência de algum dos entes federativos - ou dentro de sua fronteira de autoridade; apoio de lideranças políticas. Nesse ponto do ciclo de formação de políticas públicas se evidenciam as assimetrias entre o poder político e a agenda política a ser seguida.

3.3.3 Formulação de Alternativas

É nesse momento em que se elaboram os planos, programas e projetos que visam responder aos problemas postos em pauta. De acordo com Schattschneider (1960, p. 68) "a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder".

Segundo Secchi (2013, p.48) "O estabelecimento de objetivos é o momento em que os políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública".

Para que essa formulação possa ocorrer de forma consistente são realizados estudos que demonstram quais os custos, riscos e benefícios de se implementar essa alternativa, por meio de avaliações anteriores à implementação do projeto em si - denominadas ex ante -, com mecanismos tais como projeções, predições e conjecturas.

3.3.4 Tomada de Decisão

Segundo Secchi (2013, p. 51) a tomada de decisão "representa o momento em que os interesses dos atores são equalizados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas". Para isso o autor propõe três modos de se entender essa dinâmica de decisão: a partir da perspectiva de que há um problema e os tomadores de decisões buscam uma solução; os tomadores de decisão ajustam os problemas a soluções já existentes; ou os tomadores de decisões têm soluções e buscam problemas que se encaixem a elas. A "melhor" opção a ser tomada para enfrentar o problema público depende principalmente das forças existentes dentro da arena política.

"A tomada de decisão é a fase mais abertamente política, na medida em que muitas soluções potenciais para um determinado problema devem, de alguma forma, ser descartadas e somente uma - ou algumas - serão escolhidas e colocadas em prática. Obviamente, a maior parte das escolhas possíveis não serão contempladas e decidir não adotar uma ação particular é parte do processo, tanto quanto selecionar a melhor opção" (BREWER & DE LEON, 1983, p. 58).

Lindblom (1959) propôs um modelo de tomada de decisão aplicado às políticas públicas que consiste em um modelo inspirado no modelo incremental, onde conforme a tabela 2, os problemas e soluções são definidos e redefinidos diversas vezes dentro do processo, pois dependem dos interesses dos atores envolvidos na elaboração da política como também de outras decisões tomadas no passado. Esse modelo acredita em situações de alta complexidade - como são as situações que acontecem na rotina de uma

elaboração das políticas públicas - onde o elemento político é mais relevante que o elemento técnico.

3.3.5 Implementação

Esta é a etapa mais longa da formulação da política, pois é nesse processo que é posto em prática todo o estudo e planejamento realizado na formulação de alternativas, de modo a combinar os diferentes recursos disponíveis (financeiros, pessoas, espaço físico, entre outros) para transformar as intenções iniciais em resultados efetivos.

Existem duas escolas interpretativas da implementação: Top-Down e Bottom-up. No modelo top-down há uma separação clara entre as etapas de tomada de decisão e de implementação, pois existe uma evidente separação de funções entre quem decide e quem implementa, além do fato de a implementação ser considerada um elemento técnico que deve, portanto, ser a etapa que contenha atores tecnicamente capacitados para encontrar os meios mais adequados para atingir os objetivos pré-definidos pelos tomadores de decisão, nesse caso a responsabilidade está mais sobre os ombros dos implementadores do de quem decide realizar a política (SECCHI, 2013).

No modelo bottom-up a forma da política não é imutável, pois pode ser alterada por aqueles que a implementam, assim os implementadores tem maior poder de decisão ao verificarem a existência de problemas práticos que ocorrem no dia-a-dia, de modo que podem alterar o plano inicial conforme contratempos apareçam ajustando a norma à realidade do problema existente que se quer solucionar (SECCHI, 2013).

3.3.6 Avaliação

Embora seja considerada como ultima etapa do processo de gestão de uma política pública, a avaliação pode ocorrer na realidade durante todo o processo, pois verifica em que medida e com que qualidade as ações da implementação estão produzindo os resultados e impactos esperados, de modo a detectar dificuldades e obstáculos que ocorreram - podendo assim recomendar melhorias.

Durante o decorrer da política pode-se dizer que pode ocorrer uma avaliação de processos com foco no desenvolvimento do programa. Essa avaliação visa detectar fatores que ao longo da implementação podem facilitar ou impedir que os resultados da

política sejam alcançados efetivamente. Ao fim de uma política ocorre geralmente uma avaliação dos resultados que foca no desempenho do programa, de modo a perceber se as metas propostas na formulação de alternativas foram atingidas, se os resultados foram alcançados e quais os efeitos foram produzidos pela política depois de plenamente aplicada (PEREIRA, 2010).

4. POLÍTICAS MULTICÊNTRICAS

No atual contexto político os parâmetros fundamentais para uma eficiente administração pública concentram-se em novos modelos de avaliação de desempenho e novas formas de controle orçamentário, mas, sobretudo concentram-se em proporcionar serviços públicos que sejam direcionados ao atendimento das preferências da sociedade. É nesse contexto administrativo que o modelo gerencial preenche o vácuo deixado pela sensação de ineficiência do modelo de administração burocrática, assim o foco na nova administração pública é hoje poder suprir a necessidade da população com serviços públicos prestados com uma maior qualidade e eficiência.

Alinhado a esse pensamento gerencial, pode-se perceber que as políticas públicas como um todo também são afetadas, pois se torna latente a necessidade de maior eficácia no atendimento aos problemas públicos. Assim, o conceito de políticas multicêntricas vem ao encontro dessa necessidade por uma maior eficiência nos planos e projetos criados para solucionar os problemas sociais, pois através desse conceito multicêntrico abre-se um leque maior de atores capazes de atender essas dificuldades, de modo que essa maior capilaridade de agentes e recursos disponíveis permite que seja constantemente buscado os melhores resultados possíveis. Esse capítulo vem em um primeiro momento estudar o conceito de administração gerencial para contextualizar o cenário da administração pública atual de modo que posteriormente possa se aprofundar e entender quais as características e quais os alcances das políticas multicêntricas.

4.1 Administração Pública Gerencial

Segundo Abrucio (1997) o modelo gerencial se torna um modelo administrativo mais evidente a partir da crise do Estado contemporâneo, crise essa que conta com quatro fatores socioeconômicos. O primeiro deles é a crise econômica mundial que se

inicia em 1973 – primeira crise do petróleo – e se aprofunda em 1979 - segunda crise do petróleo - atingindo um recesso econômico que afeta tanto o mercado como o Estado. A crise fiscal é o segundo fator que enfraquece os alicerces do Estado, pois os governos não tinham como financiar seus déficits, e ao mesmo tempo o aumento de tributos gerava muitos conflitos internos – os tributos aumentavam, entretanto os serviços públicos não tinham uma melhora visível. O terceiro fator para a crise do Estado foi o pensamento coletivo de “ingovernabilidade”, pois a sociedade via os governos inaptos para resolver os problemas públicos. Os últimos fatores foram a própria globalização e as mudanças tecnológicas que levaram a um “enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas” (ABRUCIO, 1997, p. 9-10).

Esse cenário afeta a administração pública em dois fatores: primeiro, a redução de gastos com pessoal era uma alternativa necessária naquele momento. Segundo, era primordial o aumento da eficiência do governo, e de acordo com os reformistas dessa época, para que isso pudesse ser de fato efetivo, deveria haver um desligamento do modelo burocrático – considerado lento e excessivamente apegado às normas, tornando-se assim um modelo ineficiente (ABRUCIO, 1997). É a partir desses fatores, em conjunto com o pensamento coletivo de que uma gestão mais próxima ao modelo de administração privada seria uma alternativa mais eficiente para os problemas da gestão pública, que se destaca o modelo gerencial cujo foco da gestão está nos resultados, ou seja, na capacidade de atingir metas visando atender os anseios da sociedade. (Bresser-Pereira, 1996)

4.1.1 Administração Pública - Século XXI

O modelo gerencial vem sofrendo alterações desde que seu conceito ganha mais força na década de 80, desde técnicas gerenciais focadas em diversas áreas da política, da democratização da relação Estado-sociedade até a manutenção de alguns dos elementos do modelo burocráticos (Hood, 1996; Cassese, 1989; Flynn, 1996). Segundo Abrucio (1997, p.37) “Trata-se de um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação”.

Algumas tendências, entretanto podem ser percebidas nesse modelo aplicado ao século XXI, tais como um incentivo à associação do Estado com o setor privado e ONG's; inclusão de instrumentos de avaliação de desempenho e de resultados (tais como o que se conhece como avaliação ex ante e ex post); uma maior autonomia das agências de governo, como também nos demais setores, de modo a criar relações que visam horizontalizar as estruturas hierárquicas; descentralização política, de modo a proporcionar um maior poder de decisão aos atores políticos envolvidos no processo de implementação de políticas públicas; e o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico para que as políticas públicas sejam voltadas para resultados de médio e longo-prazo. (ABRUCIO, 1997)

4.2 Conceito: Abordagem Estatista x Abordagem Multicêntrica

Uma forma de se conceituar a política pública é por meio da verificação do ator político que a formula/implementa, ou seja, quem é o protagonista em seu estabelecimento.

A abordagem estatista considera a gestão das políticas públicas algo estritamente relacionado aos atores governamentais e o que determina se uma política pode ser considerada ou não "pública" é a personalidade jurídica do ator principal dessa política. Para alguns autores como Salisbury (1995) a política pública só ocorre mediante sanção governamental, ou seja, ela é um processo governamental da qual o controle ocorre única e exclusivamente pelo Estado, embora admita que atores não governamentais tenham certo grau de influência no processo de formulação e implementação de políticas públicas - mas não dá a eles o poder de decisão de encaminhar uma política pública.

Para Theodoulou (1995, p.2) a política é estatista, pois segundo ele

"a primeira ideia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os governos pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem; que a inatividade governamental é tão importante quanto a atividade governamental. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de governo e não é necessariamente restrito aos atores formais, atores informais também são extremamente importantes."

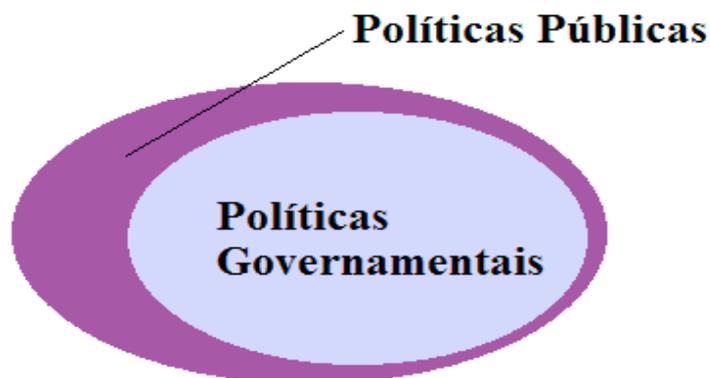
Nessa visão estatista a exclusividade do Estado para fazer políticas públicas acontece devido a que o governo em si tem consigo a capacidade e o poder de moldar, de executar, de fiscalizar e de se fazer cumprir as leis, assim o Estado tem uma superioridade hierárquica para corrigir possíveis falhas que os demais atores políticas sozinhos ou em conjunto não conseguiriam por si só corrigi-los. (SECCHI, 2013)

A abordagem multicêntrica, por outro lado, considera organizações privadas, organizações não governamentais e organizações multilaterais, juntamente com os atores estatais, como protagonistas na implantação e implementação de políticas públicas. Segundo Aligica e Tarko (2012, p.250) a abordagem multicêntrica é definida por permitir a existência de diversos centros tomadores de decisão dentro de um conjunto de regras previamente acordadas.

“Em geral as políticas públicas são elaboradas dentro do aparato institucional-legal do Estado, embora as iniciativas e decisões tenham diversas origens, relacionado a essa visão estão as teorias de governança pública, da coprodução do bem público e das redes de políticas públicas, em que Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas públicos.” (SECCHI, 2013, p.3)

Essa abordagem de múltiplos atores tem um enfoque mais interpretativo do que seja na realidade uma política pública, pois se interpreta o que é um problema público e quais os diversos atores que tem a intenção de enfrenta-lo, sejam eles governamentais ou não. Desse modo evita-se uma pré-análise da personalidade jurídica de um ente ou organização que pretende agir sobre um problema, já que não necessariamente somente instituições públicas podem realizar programas e projetos que tenham um caráter público, o fundamental é de fato a origem do problema a ser enfrentado. Segundo Heidemann (2010), o conceito de políticas públicas vai além do que é definido como uma política governamental, já que a estrutura administrativa do governo não é a única entidade e/ou instituição que serve a comunidade, portanto se isso ocorre, pode-se considerar que o governo não é o único que promove "políticas públicas", assim conforme a Figura 4, pode-se ver que a esfera das políticas públicas pode ter um alcance político maior do que se somente for considerado as ações de nível governamental.

Figura 4: Políticas Públicas e Políticas Governamentais



Fonte: Secchi (2013)

O foco dessa abordagem multicêntrica é a possibilidade de atores, que não somente aqueles ligados diretamente ao governo, poderem influenciar tanto no momento de criação quanto na execução de políticas públicas, pois pode-se considerar que eles possuem recursos e alcances que diferem do setor público, e em determinadas situações podem se tornar mais efetivos ao atender uma demanda da sociedade que o Estado por alguma ineficiência dentro de sua gestão não consegue abordar de forma eficaz. Essas ações tomadas por diferentes tipos de atores colaboram para que seja mais frequente a existência de estruturas em rede, que por definição é a busca de um objetivo em comum entre diversos atores, que concordam previamente em trabalhar em conjunto compartilhando recursos e conhecimentos. (SECCHI, 2013)

4.3 Redes Políticas - Policy Networks

Segundo Rhodes (1986), podemos considerar as redes como um novo modelo de governança que envolve níveis globais e locais, na qual a governança em si é formada por redes intergovernamentais que são auto organizadas, e tem um conceito mais amplo que a ideia de governo - já que abrange atores não estatais, fazendo com que as fronteiras que separam o setor público do privado sejam bem menos perceptíveis; ao mesmo tempo a governança é formada pela interação contínua dos membros dessa rede, porque há dentro dela uma necessidade de trocar recursos e de negociar assuntos em comum; há também no conceito de governança interações que são baseadas principalmente por um elo de confiança, que se estabelece segundo as regras previamente acordadas entre os atores participantes, além de um alto grau de autonomia em relação ao Estado - que embora não seja um ator soberano dentro da rede, tem a

capacidade de orientar os andamentos das decisões e ações que são tomadas por ela (RHODES, 1999). Assim tanto a governança como as redes tornam-se mecanismos de coordenação horizontal que reduz custos de comunicação e gera laços de confiança entre os membros (BÖRZEL, 1997).

Klijn et al. (1995) define as redes de políticas públicas como padrões relativamente estáveis das relações entre atores que são dependentes entre si, e que juntos se formam ao redor de problemas políticos de modo que a formação, manutenção e troca de recursos dentro da rede seja realizada através de uma série de jogos, que podem ser considerados como uma sequencia de ações entre diversos atores, que são realizadas através de regras formais e informais, que aparecem em volta de temas e/ou decisões de interesse comum ao atores envolvidos (apud FLEURY, 2005).

“As diferentes tipologias de redes propõem a descrição da rede de acordo com certos atributos, como o nível de institucionalização (estável/ instável), o número de participantes (restrito/ aberto), a configuração das políticas (setorial/ transetorial) ou ainda o tipo de atores sociais envolvidos e a função principal da rede (por exemplo, redes de problemas, redes profissionais, redes intergovernamentais, redes de produtores) e o equilíbrio de poder (redes heterogêneas e redes homogêneas)” (BÖRZEL, 1977, apud FLEURY, 2005, p.78).

Levando em consideração o modelo de governança baseado em redes, percebe-se segundo Fleury (2005) uma tendência para um crescimento da interdependência entre atores públicos e privados no que se concerne à política, fenômeno esse que deverá acontecer unicamente por meio das policy networks para que seja garantido que os diversos recursos existentes possam ser utilizados de modo que os problemas das políticas públicas possam ser respondidos de maneira eficaz.

As policy networks tornam-se então ferramentas úteis para explicar essa união de múltiplos atores, como também pode ser considerada uma mudança na estrutura política, pois evidencia uma nova forma de arranjo social em resposta aos problemas públicos. Segundo Rhodes (1986) como a implementação é o ponto-chave no processo de gestão de políticas públicas, as redes são de extrema importância, já que os objetivos iniciais podem ser consideravelmente alterados quando postos em prática, e isso decorre em função da forma de participação do grupo de atores envolvidos nessa etapa do processo, pois é deles o poder de decisão.

“É através da interação dos participantes na rede de políticas que as impressões e experiências ganham significado, para além dos interesses egoístas e individuais. Nesse caso, a ênfase deixa de ser na perseguição dos objetivos individuais para focar o processo comunicacional, por meio do qual os membros da rede compartilham um conjunto de valores, conhecimentos, e percepções dos problemas.” (Fleury, 2005 p. 78).

O uso das redes na abordagem multicêntrica é uma forma de interação das diferentes instituições presentes no Estado, além de grupos legislativos, executivos e sociais. Idealmente essas relações ganham importância no cenário político atual pelo fato de terem menor grau de formalidade, caracterizadas por ser uma estrutura horizontal de competências e com uma alta comunicação entre os entes participantes, possibilitando um maior controle sobre todos os aspectos da política.

Para a análise da política pública, as *policy networks* são de grande importância, pois permite uma maior integração entre os diversos setores da sociedade, podendo assim eliminar ou mesmo minimizar conflitos inerentes nas relações intersociais.

Partindo da visão estrutural, as redes de políticas são analisadas com base na relação entre os múltiplos atores que em conjunto formam uma *policy network*, ou seja, assume-se que os processos políticos não são de inteiro controle de atores governamentais, mas sim da interação dos atores públicos e privados (FERRARI, 2007).

Essa vertente de pensamento surge contextualizada ao processo de descentralização e de democratização, onde segundo Fleury (2005, p.86)

“A democracia gera condições de adensamento do tecido social, com a emergência de múltiplas formas de organização de sujeitos políticos que cobram um papel de atores na cena política. A emergência de novos atores, organizados em torno de demandas sociais insatisfeitas, tem transformado o campo das políticas sociais em um dos mais dinâmicos. Por outro lado, as redes nesse campo são fruto da incapacidade de qualquer dos atores, governamentais ou não-governamentais, em controlar o processo de formação e implementação das políticas públicas e da impossibilidade de

qualquer um deles controlar os recursos necessários para atender às demandas sociais.”

Assim, avalia-se que o florescimento das redes de políticas públicas ocorre devido a incapacidade do Estado de atender a crescente demanda social – ocasionada por causa da complexidade dos problemas sociais, dos conflitos de interesses entre os stakeholders e da maior mobilização da sociedade em busca de seus direitos – gerando então um conjunto de incertezas e instabilidades em relação à gestão pública, além de proporcionar aos atores não-governamentais uma atuação cada vez maior no campo de políticas públicas por meio do aumento das ações sociais proporcionadas pelo setor privado. E se por um lado esse processo de descentralização do poder público em ser o único atuante para os problemas sociais – abordagem estatista – provoca certa fragmentação na autoridade do Estado, a partir do momento que o governo deixa de ser o único que tem recursos e alcances suficientes para atender as demandas e necessidades de sua sociedade, deixando assim de definir a totalidade das regras e limitações para a criação de políticas, ao mesmo tempo essa nova forma de atuação em redes busca uma maior eficácia e eficiência na gestão pública (PRATCHETT, 1994).

5. ESTUDO DE CASO: Extinção do Corte Manual da Cana-de-Açúcar no Estado de São Paulo

Para melhor contextualizar a aplicação das políticas multicêntricas dentro de um cenário de problemática social, o presente trabalho busca através de um estudo de caso relacionado à extinção do corte manual da cana-de-açúcar ocasionada pelas legislações federais e estaduais vigentes, abordar de que modo diferentes atores políticos podem influenciar uma situação de caráter público, mas cujos efeitos se estendem para o setor privado, que por sua vez assume parcela da responsabilidade de gerar políticas, no sentido pleno de policy, voltadas - até certa medida - ao interesse social. Durante esse capítulo será abordado a evolução do setor canavieiro, as atuais legislações que regulam a queimada da cana-de-açúcar, o conseqüente aumento da mecanização do setor e o estudo de um projeto de requalificação profissional de modo a relacioná-lo com a abordagem multicêntrica.

5.1 Panorama Geral do Setor Sucroalcooleiro no Brasil

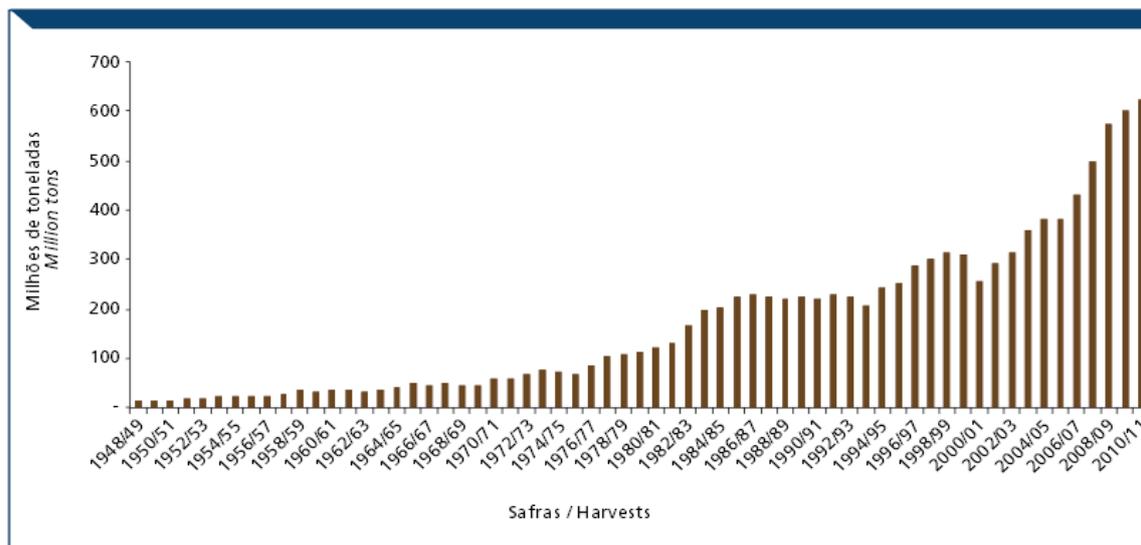
A cana-de-açúcar é inserida no Brasil em Pernambuco como a primeira monocultura do país após o pacto colonial, que concedeu a Portugal o monopólio produtivo e comercial de tudo o que fosse produzido dentro da colônia por meio dos donatários das capitâneas hereditárias. Em 1532 Martim Afonso de Souza funda a Vila de São Vicente em São Paulo e cria o engenho São Jorge, o primeiro de muitos engenhos e plantações que através dos anos se espalharam pelo litoral da colônia, fazendo com que o Brasil por volta de 1550 fosse o maior produtor mundial de cana de açúcar devido a excelência do clima e do solo para o cultivo dessa cultura (VIEIRA et al., 2007).

Desenvolve-se entre os séculos XVI e XVII o chamado "Ciclo do Açúcar", auge econômico da monocultura açucareira, que proporcionou uma rápida urbanização dentro do Brasil com o surgimento de vilas e cidades, motivadas pela instalação de um governo central na cidade de Salvador como meio da metrópole portuguesa administrar as crescentes exportações para a Europa. Essa prosperidade econômica atraiu a cobiça de outros países, tais como a Holanda, que em 1630 invade o litoral nordestino e faz com que o processo de produção de açúcar atinja índices ainda mais altos, impulsionados

pelo capital e experiência holandesa. Entretanto, após serem expulsos da colônia brasileira, os holandeses utilizaram os conhecimentos adquiridos no Brasil ao se instalarem nas Antilhas, onde se tornaram fortes concorrentes no mercado de açúcar fazendo com que a economia brasileira, que era totalmente dependente da cana-de-açúcar, sofresse um sério declínio (VIEIRA et al., 2007).

Mais de um século de crise se passa até que o Brasil consegue finalmente se reerguer devido a agitações políticas e sociais decorrentes da série de independências das colônias europeias que aconteciam na época, proporcionando a possibilidade de aumentar suas exportações para as metrópoles da Europa que estavam sem suas colônias. Ao longo dos anos surgem novas tecnologias para o setor, tais como o engenho a vapor, que desenvolvem cada vez mais as indústrias açucareiras, de modo que na época da abolição da escravidão (1888) os engenhos brasileiros incorporavam as mais modernas tecnologias existentes, o que permitiu o surgimento dos chamados "engenhos centrais", precursores das atuais usinas de açúcar (VIEIRA et al., 2007).

Deve-se ressaltar, entretanto, que embora com uma avançada tecnologia, a crise econômica mundial de 1929 afetou extremamente a produção de açúcar no país, de modo que o governo cria em 1933 o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) como forma de intervenção econômica, centralizando as operações de exportação brasileira para conseguir estabilizar o setor. Com as diversas crises financeiras no Brasil, desde a alta dos índices de inflação, até o montante exorbitante da dívida externa, o IAA só foi extinto em 1990, onde se iniciou um processo de desregulamentação do setor, induzindo a uma série de aquisições e fusões das usinas existentes tanto por grupos nacionais como estrangeiros (VIEIRA et al., 2007). Na Figura 5 é possível perceber a evolução da produção da cana de açúcar alguns anos após a criação do IAA.

Figura 5: Evolução da Produção Brasileira de Cana-de-Açúcar (1948-2011)

Fonte: Ministério da Agricultura (2012)

5.1.1 Programa Nacional do Álcool - Proálcool

O Programa Nacional do Álcool (Proálcool) foi criado em 1975 com a função de regulamentar o uso do álcool anidro que é misturado na gasolina (cerca de 25%). O programa serviu também como uma grande operação de financiamento para as usinas existentes, de modo que pudessem melhorar a tecnologia de seus equipamentos como também incentivar a criação de unidades produtoras exclusivas de álcool. Por meio do Proálcool houve uma introdução com sucesso de uma "nova fonte energética baseada totalmente em tecnologia nacional [...], de modo que em 1989 4,5 milhões de carros no Brasil eram movidos a álcool e 60% da gasolina havia sido substituída [...] podendo assim melhorar a balança de pagamentos brasileira ao se importar menor quantidade de petróleo/gasolina." (VIEIRA et al., 2007 p. 8-13). O programa apresentou por meio do álcool diversas vantagens para o mercado mundial em relação ao uso do petróleo, tais como o desenvolvimento tecnológico do setor canavieiro, uma estratégia diferenciada de abastecimento, desempenho econômico elevado, melhoria nos níveis de emprego e a preservação do meio ambiente ao utilizar uma matéria-prima renovável - que substituiu totalmente o uso do chumbo tetraetila que antes era adicionado à gasolina e emitia assim 50% mais monóxido de carbono (VIEIRA et al., 2007).

5.1.2 Situação Atual do Açúcar e Álcool

O Brasil, devido a sua história de séculos com a cana-de-açúcar, é hoje o maior produtor e exportador de açúcar do mundo, o que podemos relacionar historicamente com o constante incentivo provindo dos governos brasileiros, desde a criação do Instituto do Açúcar e do Álcool como órgão público regulador da economia canavieira até a criação de programas cujo principal objetivo é aumentar a demanda pelo consumo do álcool - vide programa Pró-Alcool explicado no item anterior. Deve-se, entretanto, ressaltar que nos últimos anos o governo brasileiro optou por uma posição mais favorável aos derivados do petróleo em detrimento ao incentivo do etanol, de modo a manter a Petrobrás competitiva e com liquidez de mercado considerando o crescente aumento da demanda e o baixo nível de estoques dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (BNDES).

Ainda assim, com a diminuição dos incentivos - principalmente fiscais - por parte do governo para o setor sucroalcooleiro, de acordo com o BNDES e a Secretaria da Agricultura do Paraná, o Brasil é hoje o maior produtor de cana de açúcar com 21,7% do total mundial, conforme demonstrado na Tabela 3. Deve-se ressaltar, entretanto, que hoje o setor vive um momento de instabilidade após a crise econômica de 2008 que vem afetando as finanças dos grupos usineiros, motivando fusões e venda de usinas, além de uma margem rentável baixa em relação ao álcool e ao açúcar, destacando uma retração média de cerca de 10% no volume de açúcar comercializado, tal como no preço médio de venda.

Tabela 2: Produção Mundial de Cana-de-Açúcar

INDICADOR	PRODUÇÃO(T)	AUTO CONSUMO(T)	EXPORTAÇÃO(T)	IMPORTAÇÃO(T)	ESTOQUE(T)
1.BRASIL	37 500 000	11 700 000	23 978 895	-	1 821 105
2.ÍNDIA	27 200 000	25 000 000	2 200 000	-	-
3.EU	16 390 000	18 000 000	1 500 000	3 850 000	740 000
4.CHINA	14 580 000	15 300 000	-	2 000 000	1 280 000
5.TAILÂNDIA	9 930 000	2 430 000	7 500 000	-	3 058 000
6.EUA	8 006 000	10 324 000	1 372 000	2 947 000	629 000
7.MÉXICO	6 008 000	4 452 000	1 372 000	-	184 000
8.RÚSSIA	4 850 000	5 540 000	-	690 000	-
9.PAQUISTÃO	4 670 000	4 400 000	-	-	270 000
10.AUSTRÁLIA	4 300 000	1 200 000	3 100 000	-	-
11.OUTROS PAÍSES	40 466 000	60 041 000	10 422 000	14 931 000	-
12.TOTAL	172 310 000	162 807 000	55 144 000	48 538 000	2 897 000

Fonte: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná (2013).

Os principais motivos dessa crise atual no setor sucroalcooleiro acontecem devido:

"1) A crescente necessidade de capital financeiro para a formação de estoques de etanol e garantia de oferta do produto na entressafra; 2) a baixa taxa de remuneração da atividade alcooleira nas últimas duas safras (2007'2008 e 2008'2009) e; 3) a postura passiva do setor produtivo, que não dispõe de mecanismos comerciais para interferir na formação das margens de comercialização e na competitividade do etanol frente a seu concorrente fóssil, a gasolina." (BRESSAN FILHO, 2010 p. 43)

Devido a importância do aumento da produção da cana-de-açúcar para a economia, considerando que o setor sucroalcooleiro tem há décadas um impacto relevante na balança comercial brasileira, a situação de crise desse mercado reforça cada vez mais a necessidade de investimentos e de novas tecnologias que possibilitem acelerar e aumentar a produção do açúcar e do etanol. Entretanto o aumento significativo do processo de mecanização nos últimos anos - considerando tanto a questão de investimentos voltados ao crescimento de produtividade, quanto a questão ambiental ao não necessitar queimar a palha da cana de açúcar para possibilitar a colheita - não leva em consideração os problemas sociais decorrentes do desemprego de uma alta parcela de profissionais que trabalham ligados diretamente à colheita da cana-

de-açúcar, sendo esse o cerne principal do estudo de caso desse trabalho, que será melhor explicitado nos itens posteriores.

5.2 Proibição da queima da palha da cana-de-açúcar

Segundo a AGEITEC (Agencia Embrapa de Informação Tecnológica) o corte manual da cana-de-açúcar é um dos modos mais comuns para realizar a colheita. Entretanto quando a cana é queimada antes de ser colhida e tem sua palha eliminada através do fogo não é necessário que o funcionário corte a planta como um todo, pois o cortador faz o corte dos colmos da cana alguns centímetros acima do solo (denominado altura basal), e posteriormente lança essa cana cortada sobre o terreno para que sejam formados leitos que serão recolhidos por maquinários. Esse método faz com que a capacidade de cana cortada seja de aproximadamente 5 toneladas por dia, ao contrário do que acontece quando a cana não é queimada, quando a capacidade fica em aproximadamente 2,5 toneladas por dia - já que o esforço utilizado para que esse trabalho possa ser realizado é muito maior pois a cana precisa ser cortada desde a raiz.

Entretanto, embora as queimadas possam facilitar a colheita da cana, ao mesmo tempo trazem consigo uma série de impactos ao meio ambiente. Entre eles destacam-se a emissão de fuligem, emissão de gases de efeito estufa - que ocorrem principalmente nos períodos de estiagem quando as condições de temperatura, umidade e vento não são favoráveis para que esses poluentes sejam dispersos - além de danos à flora e à fauna através de incêndios descontrolados. Esses fatores em conjunto além de prejudicarem a qualidade atmosférica também são agentes que prejudicam a saúde da população que reside e/ou trabalha em torno dos canaviais (AGEITEC).

Para que os impactos relacionados às queimadas possam ser minimizados, no Brasil as normas que regem as queimadas da cana são de competência dos três entes federativos - Municípios, Estados e União. Em 8 de julho de 1998 o Decreto Federal nº 2.661 estabeleceu a eliminação gradual da queima da cana-de-açúcar, além de estabelecer também áreas de proteção de queima como faixas de proteção nas proximidades de perímetros urbanos, rodovias, aeroportos, reservas ambientais, entre outros (MORAES, 2007).

No caso específico do Estado de São Paulo

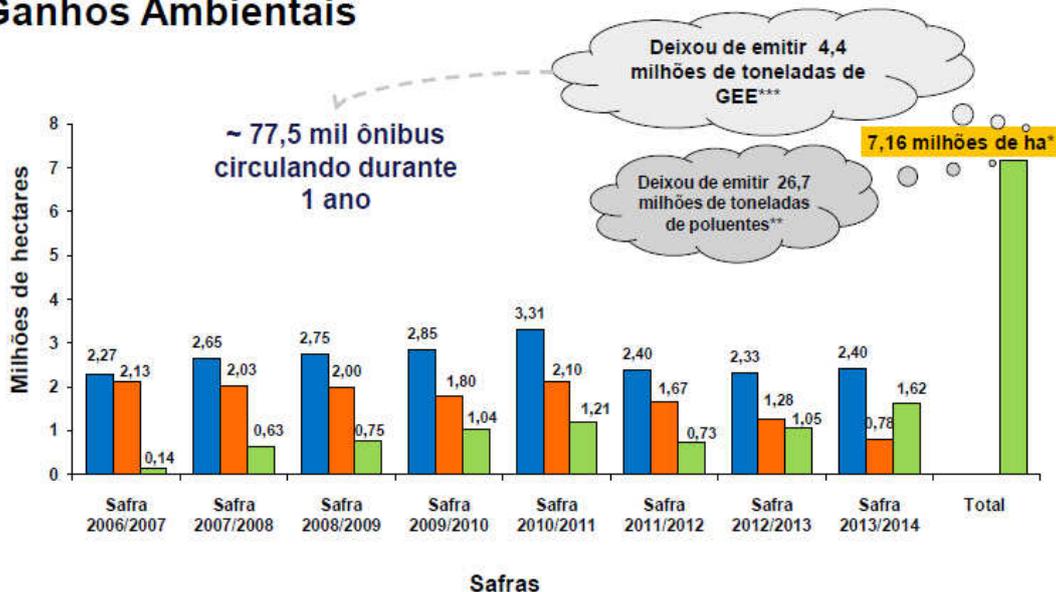
"que na safra 2006/2007 foi responsável por 63% de toda a cana-de-açúcar produzida no país [...] é o estado que tem o menor prazo para a eliminação total da queima. A Lei Estadual nº 10.547 de 2 de maio de 2000, estipula os procedimentos, proibições, regras de execução e medidas de precaução a serem tomados quando do emprego do fogo em práticas agrícolas" (MORAES, 2007 p. 608).

Em setembro de 2002 foi promulgada em São Paulo a Lei nº 11.241 que estipulou um cronograma da extinção da queima da cana de açúcar de forma gradativa, de modo a que essa prática possa ser extinta até 2021 em áreas mecanizáveis e até 2031 em áreas não mecanizáveis (terrenos com declividade superior a 12%) (MORAES, 2007; ABREU et al., 2009).

Contudo, em 2007 foi assinado o Protocolo Agroambiental com cooperação do Governo Estadual de São Paulo, a Secretaria do Meio Ambiente e a União da Indústria da Cana de Açúcar (UNICA), visando antecipar a eliminação da queimada da cana de açúcar para 2014 nas áreas mecanizáveis e para 2017 para áreas não mecanizáveis, como também outras medidas tais como desenvolvimento de um plano para conservação de solo e de recursos hídricos, minimizar a poluição proveniente das usinas, demarcação de áreas produtoras, proteção de nascentes, redução do consumo de água, redução da emissão de gás carbônico - tal como pode ser visto na Figura 6 - e boas práticas trabalhistas e sociais (UNICA, 2014). A Figura 7 compara a Lei Estadual de São Paulo de 2002, com o Protocolo Ambiental firmado, e com a situação real - tal como sua perspectiva futura - da porcentagem de cana-de-açúcar deixada de ser queimada (denominada Cana Crua) em São Paulo.

Figura 6: Ganhos Ambientais

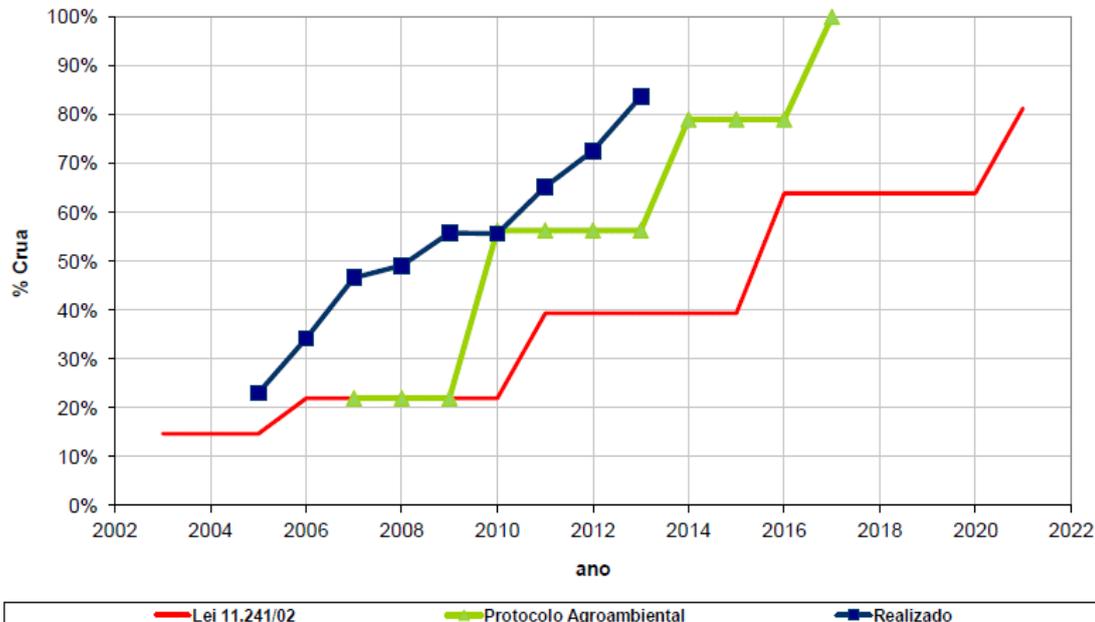
Ganhos Ambientais



■ Área que poderia ser queimada conforme Lei 11.241 (ha) * Área total que se deixou de queimar desde o início do Protocolo em 2007
 ■ Área efetivamente queimada (ha) ** Monóxido de Carbono, Hidrocarbonetos e Material Particulado
 ■ Área que se deixou de queimar (ha) *** Gases de Efeito Estufa: metano e óxido nítrico

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2013.

Figura 7: Comparação Lei 11.241/02 x Protocolo x Realizado



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2013.

5.2.1 Mecanização da Colheita

Antes mesmo da existência das legislações que proíbem a queima da palha da cana-de-açúcar, a colheita mecanizada já vem sendo implantada no Brasil - tornando-se mais acentuada durante a implementação do programa Proálcool. Conforme o passar dos anos, a colheita mecanizada vem aumentando sua presença nos canaviais brasileiros devido a crescente necessidade de redução de custos por parte das usinas e pela constante pressão ambiental voltada a uma colheita mais sustentável (ABREU et al., 2009). A Figura 8 mostra a evolução perceptível do aumento do número de colhedoras de cana-de-açúcar adquiridas desde o acordo do Protocolo Ambiental em São Paulo.

Figura 8: Evolução do Número de Colhedoras durante o Protocolo Agroambiental em São Paulo

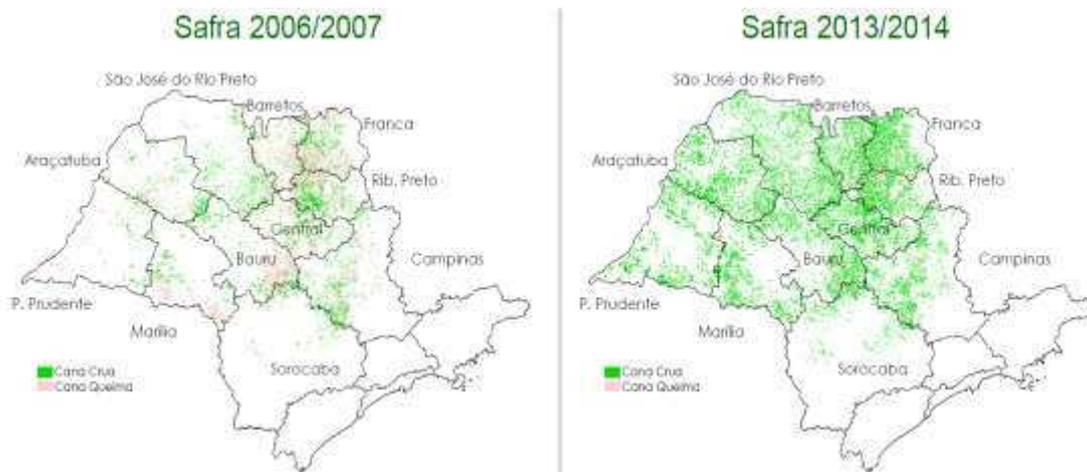


Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2013.

As empresas ligadas à produção das máquinas agrícolas para o setor canavieiro vem ao longo do processo de mecanização da cana-de-açúcar promovendo um forte desenvolvimento tecnológico, o que trouxe consigo algumas repercussões, tais como a redução do tempo de execução do corte da cana, proporcionando a captação de uma maior quantidade em toneladas em um menor período de tempo; a diminuição da mão de obra utilizada nos canaviais nas atividades de corte em virtude do uso dos maquinários; e a introdução de uma demanda por trabalhadores melhor qualificados e com um maior grau de especialização para trabalhos específicos - tratoristas, motoristas e operadores de máquinas agrícolas - em detrimento dos trabalhadores com menor grau

de instrução que eram a maioria empregada no setor (ABREU et al.,2009). Pode se perceber o aumento das áreas que se utilizam de maquinários agrícolas para a colheita da cana-de-açúcar através da Figura 9, pois o aumento da mecanização é proporcional ao volume de cana crua colhida.

Figura 9: Evolução da Cana Crua no Estado de São Paulo



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2013.

5.2.2 Impactos Sobre o Emprego devido à Mecanização

A mecanização da colheita emerge, portanto como um problema social para esse setor, pois altera o perfil do trabalhador ligado diretamente à colheita da cana-de-açúcar. E embora crie oportunidades para tratoristas, motoristas, mecânicos, condutores de colhedoras, entre outros, a presença cada vez mais constante desses maquinários agrícolas nas lavouras, reduz fortemente a demanda por empregados que possuem menor grau de escolaridade - realidade da maioria empregada nas lavouras de cana, tal como demonstrado na tabela 4 -, expulsando-os assim de suas atuais profissões, levando a uma latente necessidade de alfabetização, qualificação e treinamento desse excedente de mão de obra, de modo que possam ser reinseridos em atividades que necessitem de um maior nível escolar (MORAES, 2007).

Tabela 3: Escolaridade Média dos Trabalhadores Formais do Setor Sucrialcooleiro no Brasil em 2011 (em %)

Escolaridade	Cultivo de cana-de-açúcar	Atividades de apoio à agricultura	Fabricação de açúcar em bruto	Fabricação de açúcar refinado	Fabricação de aguardentes e outras bebidas destiladas	Fabricação de álcool	Total
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Analfabeto	6,0	2,3	7,8	13,2	7,1	2,7	6,0
Até 5ª Incompleto	23,9	16,4	24,8	34,8	23,8	16,7	22,4
5ª Completo							
Fundamental	16,2	15,2	12,7	9,6	7,7	9,9	13,2
6ª a 9ª Fundamental	17,1	14,2	14,6	12,7	8,1	17,4	15,4
Fundamental Completo	12,3	17,1	9,2	6,2	10,2	12,5	11,4
Médio Incompleto	5,7	7,1	6,6	4,3	7,6	8,7	6,8
Médio Completo	15,4	20,5	19,3	16,1	24,4	25,8	19,7
Superior Incompleto	0,9	1,2	1,3	0,8	2,9	1,9	1,3
Superior Completo	2,5	5,6	3,5	2,2	8,2	4,3	3,7
Mestrado	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Doutorado	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Instituto Observatório Social apud RAIS/MTE, 2014

Segundo Gonçalves (2005) se a mecanização fosse implementada de maneira abrupta nos canaviais, causaria um sério problema de ordem social, pois milhares de postos de trabalho seriam extintos sem que houvesse um período de tempo suficiente para que o mercado em outros setores da economia pudesse absorver essa mão-de-obra.

“Felizmente, ainda não é possível implantar a mecanização total da colheita da cana, pois o corte e a colheita mecanizada somente podem ser realizados em terrenos com declividade de até 12%. A existência de riachos e sulcos profundos nos terrenos dificulta o processo, fazendo com que a mecanização se difunda com intensidade diferente em cada região canavieira. O uso das colhedoras, no entanto, contribui para a diminuição do rendimento do cortador, pois sobram canas de pior qualidade (tombadas e em terrenos acidentados), geralmente localizadas onde a máquina não consegue operar. Nessas condições, o cortador fica sujeito a limitações econômicas e ergonômicas severas. [...] Com a proibição da queima, a colheita manual da cana-de-açúcar é antieconômica para o cortador, pois diminui a produtividade do trabalho (de 6 toneladas/dia para 2,5 toneladas/dia), isto é, a cana crua só é rentável se colhida mecanicamente.” (ABREU et al., 2009).

Segundo dados da UNICA, desconsiderando os profissionais que trabalham ligados diretamente à administração da produção nas usinas, no Estado de São Paulo, entre as safras 2006-2007 e 2020-2021, o número de colaboradores passará de 260,4 mil para 146,1 mil, havendo assim uma redução de mais de 100 mil empregos nesse período conforme apresentado na Tabela 5 (MORAES, 2007).

Tabela 4: Estimativas de Redução do Número de Empregados dos Setores da Cana-de-Açúcar e Alcool no Estado de São Paulo

	2006/07	2010/11	2015/16	2020/21
Produção cana-de-açúcar (milhos t)	299	370	457	544
Área colheita mecânica	40%	70%	100%	100%
Número empregados (mil empregados)				
Colheita manual	189,6	107,4	0	0
Colheita mecânica	15,5	30,8	59,5	70,8
Indústria	55,3	62,6	68,3	75,3
Total (mil empregados)	260,4	200,8	127,8	146,1

Fonte: Moraes (2007) apud UNICA (2007)

5.3 Iniciativas de Requalificação dos profissionais do setor sucroalcooleiro em São Paulo

Tal como explicado por Moraes (2007), a crescente demanda por maior quantidade de maquinários agrícolas nas lavouras canavieiras leva a necessidade de requalificação profissional daqueles que tinham o corte de cana como sua única atividade. Neste item será abordada a existência de um projeto de requalificação profissional voltado aos trabalhadores da lavoura canavieira, no intuito de contextualizar a aplicação real de uma política multicêntrica.

5.3.1 Projeto Renovação

A União das Indústrias da Cana de Açúcar (UNICA) é a maior organização de representação do setor de açúcar e bioetanol do Brasil, criada em 1997 após o processo de desregulamentação do setor. A associação visa atender e buscar junto aos órgãos governamentais às necessidades de seus associados. Segundo seus valores, a associação busca se guiar por três pilares: Competitividade, Comunicação e Sustentabilidade, de modo a nortear caminhos para o mercado sucroalcooleiro, buscando sempre o interesse

comum entre a sustentabilidade dos produtos provenientes da cana-de-açúcar e a difusão da imagem e reputação do setor (UNICA).

A partir do surgimento das legislações regulando a queima da cana-de-açúcar, percebe-se que a eliminação da queimada da cana vem em encontro ao comprometimento do setor em reduzir as emissões dos gases de efeito estufa, principalmente o dióxido de carbono (CO₂), consolidando a imagem do etanol como produto sustentável (UNICA).

Conforme entrevista com o diretor executivo da UNICA, Eduardo Leão, sabendo da eminente aceleração do processo de mecanização, devido principalmente ao acordo realizado junto ao Protocolo Agroambiental de 2007, a associação discutiu internamente como também com alguns parceiros a necessidade de se tomar uma atitude diante da situação social que a mecanização da colheita agrava para o setor: o desligamento de milhares de funcionários.

Nesse momento segue-se então os mesmos passos de um ciclo de políticas públicas: primeiramente a UNICA percebe que existe um problema - nesse caso um problema público relacionado ao desemprego dos profissionais do setor. Ao aceitar a existência dessa problemática, a UNICA coloca em sua agenda a intenção de agir sob essa situação, então começa a desenhar alternativas para que a ideia possa ser pensada de maneira prática, e é nesse instante que surge a primeira visão do que se chama Projeto Renovação, cujo objetivo é proporcionar aos profissionais que trabalhavam diretamente com a colheita da cana de açúcar, um treinamento especializado tanto de profissões ligadas ao setor sucroalcooleiro - para que desse modo pudessem ser reaproveitados dentro das próprias usinas - como para profissões ligadas a outros mercados e setores produtivos. Com o desenho inicial já formado a UNICA toma a decisão de buscar parceiros que estavam se beneficiando com o número crescente de aquisições de maquinários - tais como CASE-IH, FMC, IVECO e Syngenta - para garantir que houvesse recursos suficientes para dar andamento ao projeto, de modo que essas empresas realizem uma doação de R\$250.000,00 cada uma. A UNICA também busca apoio de instituições não governamentais como o Banco Mundial, que ofereceu uma quantia inicial de US\$500.000,00 para que o projeto pudesse ser colocado em prática. Deve-se ressaltar que a doação dessas empresas, embora com uma finalidade social visível, tem também um caráter econômico, na medida em que proporcionando

profissionais qualificados para o setor canavieiro ao mesmo tempo permite que esse mesmo setor se desenvolva, tendo por consequência disso uma melhora em sua produção, demandando assim cada vez mais novos equipamentos e tecnologias dessas mesmas empresas que em um primeiro momento financiaram o projeto.

Ao se formular o projeto RenovAção, a ÚNICA torna-se protagonista na implantação e implementação de um programa cuja diretriz é elaborada para enfrentar um determinado problema de caráter público e, por definição, quando uma ação se concretiza em forma de programas e projetos, visando atender uma demanda da sociedade, pode-se conceber que essa ação é uma política pública. Assim, o projeto ao se declarar como política pública, é entendido como uma política multicêntrica, pois essa abordagem considera política as atuações que ocorrem dentro do aparato institucional-legal do Estado - ou seja, aquelas que não infringem nenhuma norma ou lei vigente – e as iniciativas e decisões tomadas para efetivar a realização da ação pretendida, independentemente de sua origem estatal ou não, de modo que seja articulada de forma espontânea e não hierárquica ao agir em conjunto com atores privados, governamentais e não governamentais na busca pela solução de um problema percebido como público. Dessa forma, as relações entre atores interdependentes que pretendem compartilhar conhecimento, valores, percepções e recursos visando realizar determinado projeto caracterizam-se como uma rede de políticas públicas, cujo aspecto também relacionado às políticas multicêntricas evidencia uma nova forma de arranjo social em resposta aos problemas públicos. Essa análise do projeto RenovAção como política pública de abordagem multicêntrica, baseia-se principalmente no enfoque interpretativo do que seja uma política pública, pois busca interpretar o que é o problema a ser resolvido e se ele pode ser considerado público, além de considerar como atores protagonistas da política aqueles que tem a intenção de enfrentar esse problema, não apegando-se à personalidade jurídica do ator para definir quem deve ou não servir aos anseios e demandas da sociedade.

Com o apoio da Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP), cujo principal objetivo é aprimorar a condição de vida e trabalho dos trabalhadores rurais, começa-se a se implantar o projeto de fato. Devido à sua capilaridade a FERAESP ficou responsável por pesquisar quais os cursos de maior interesse nos polos de concentração canavieira dentro do Estado de São Paulo - visíveis na Figura 10 -, entendendo as demandas pelas profissões mais buscadas por esses

trabalhadores de modo que os cursos ministrados pudessem de fato ser relevantes para esses profissionais, proporcionando a eles uma oportunidade de mudança de carreira através de cursos de alfabetização para os profissionais com menor nível de escolaridade e cursos técnicos para os demais profissionais. A partir desse ponto se inicia o processo de implementação do Projeto RenovAção, que será abordado de forma mais detalhada na sequência.

Figura 10: Polos de Concentração Canavieira



Fonte: Projeto RenovAção - UNICA

5.3.2 Implementação e Resultados do Projeto RenovAção

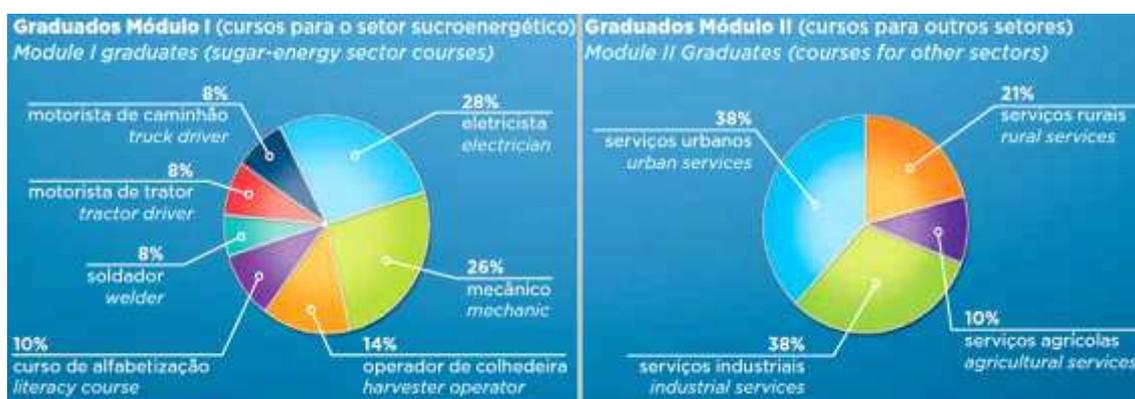
O projeto tem sua implementação realizada através de duas instituições de ensino escolhidas através de um processo de licitação: o SENAI como responsável pelo ensino das profissões ligadas diretamente ao setor sucroalcooleiro - lecionando dentro das próprias usinas associadas à UNICA -, e a Fundação Paula Souza como responsável pelo ensino das demais profissões.

Os cursos foram divididos em dois módulos. O Módulo I era voltado aos trabalhadores que seriam reinseridos dentro das próprias usinas através da indicação de seus setores de recursos humanos, qualificando os profissionais como operadores de colhedoras, eletricitas, mecânicos, tratoristas, motoristas entre outros, formando turmas que pudessem aliar conhecimentos prévios - ou seja, profissionais que tivessem um nível escolar mais elevado - e possuíssem uma carga horária e número de alunos ideal para um melhor aproveitamento dos cursos ministrados (turmas de 32 alunos para aulas teóricas, e 16 alunos para aulas práticas com cursos com carga superior a 300 horas).

O Módulo II foi direcionado aos demais membros da comunidade ligada aos canaviais, tanto colaboradores que não conseguiram manterem-se no setor sucroalcooleiro como também para seus familiares, de modo a formar profissionais para outros setores da economia, com cursos como horticultura, corte e costura, panificação, soldador, pedreiro, entre outros que foram selecionados com apoio da FERAESP de acordo com as demandas locais. Além disso foram ministrados cursos de alfabetização para aqueles profissionais que não tinham o ensino fundamental completo. Deve-se ressaltar que o Módulo II foi aplicado somente às pessoas que possuíam residência fixa nas cidades em que os cursos eram ministrados: devido a isso os trabalhadores que eram contratados de forma sazonal e vinham trabalhar no Estado de São Paulo através de um processo de migração não participaram do programa. Como a grande maioria dos empregados das lavouras paulistas eram migrantes, o projeto atendeu um número excessivamente baixo de profissionais considerando o total de trabalhadores nos canaviais.

A Figura 11 demonstra graficamente os cursos aplicados e a porcentagem de profissionais que foram requalificados de acordo com esses cursos - levando em conta, que essa porcentagem refere-se somente ao número de profissionais que tiveram acesso ao projeto. Segundo a UNICA foram cerca de 5.700 trabalhadores rurais distribuídos em 30 diferentes cursos. Esse modelo do projeto teve uma duração de três anos (2009-2011), e segundo a FERAESP ao menos 50% dos membros das comunidades participantes do Módulo II já estabeleceram seu próprio negócio ou reuniram-se em sistemas de cooperativa logo após a conclusão dos cursos, enquanto outros 20% foram absorvidos pelo mercado de trabalho (UNICA).

Figura 11: Resultados dos Módulos I e II do Projeto Renovação



Fonte: Projeto Renovação - UNICA

A UNICA como uma instituição voltada aos interesses de seus associados - os grupos usineiros - tinha como foco principal que o Projeto RenovAção realizasse a qualificação de profissionais que iriam se manter dentro das próprias usinas - que necessitavam de um aumento significativo de pessoas capacitadas para operar os maquinários adquiridos. Ainda assim, a quantidade de trabalhadores que poderia ser reaproveitada nesse processo de reinserção dentro das usinas era muito menor do que a quantidade de trabalhadores que iriam ser desligados de suas atividades. Devido a isso uma parte do projeto visava atender a essa grande parcela de profissionais que iria se deslocar para outros setores do mercado de trabalho, desse modo o projeto também serviu aos propósitos de garantir que os grupos usineiros que aderiram ao Protocolo Agroambiental de 2007 cumprissem além da extinção da queima da cana de açúcar outro ponto relevante acordado junto ao protocolo: realizar ações que refletissem "boas práticas trabalhistas e sociais".

As próprias usinas, entretanto, também realizaram em paralelo outras iniciativas sociais voltadas à profissionalização dos trabalhadores e comunidades rurais que se assemelhavam ao projeto RenovAção. Segundo a ÚNICA, se somarmos os profissionais requalificados pelo conjunto de projetos realizados pelo setor sucroalcooleiro, em menos de 5 anos foram cerca de 20 mil profissionais formados pelos cursos de profissionalização. Mas é preciso ressaltar um ponto relevante em relação aos números de pessoas afetadas positivamente por essas ações: se por um lado em um primeiro momento pode ser visto um resultado de números expressivos de trabalhadores requalificados, por outro lado deve-se lembrar de que segundo a própria ÚNICA foram cerca de 100 mil profissionais desligados do setor devido às legislações de restrição à queimada da cana-de-açúcar, assim percebe-se que somente 20% desses profissionais foram alcançados pela política implementada, o que por consequência não leva à extinção do problema de excedente de pessoas desempregadas provenientes do setor canavieiro.

Ainda assim podemos ver por meio da construção desse projeto que nasce dentro do setor privado, que seus principais objetivos eram voltados a atender uma parcela de população que ficou em um primeiro momento desamparada diante de uma nova realidade proporcionada por vias governamentais, que os retirava de sua profissão atual e não possibilitava alternativas futuras para o excedente de profissionais que iriam ficar

desempregados. A posição de um ator privado que forma uma organização em rede com outros atores privados como também com organizações não governamentais, compartilhando recursos financeiros, recursos pessoais, conhecimentos, e um elo de confiança para criar um projeto, demonstra características que se aproximam à teoria de uma política multicêntrica, na medida em que se tornam protagonistas de uma política - relacionando o conceito de política como policy, ou seja, o conteúdo concreto da política - que tem um caráter público ao ser voltado ao atendimento de um problema relevante para a coletividade.

5.3.3 Projeto Renovação Atualmente

Em 2013 a UNICA juntamente com o Governo Federal firmam um acordo através do programa "Pronatec Brasil Maior" para dar continuidade no processo de formação profissional dos colaboradores já inseridos no setor sucroalcooleiro. Segundo Eduardo Leão "O Pronatec, seguindo a filosofia já empregada no Projeto Renovação que envolve a coordenação e facilitação das associações de classe, possibilita uma excelente oportunidade para as empresas e de crescimento profissional para seus trabalhadores".

Entretanto, embora o projeto da UNICA tenha se desvinculado do Módulo I de sua capacitação profissional, ao formar uma parceria junto ao governo, continua atuando dentro das comunidades canavieiras com o Módulo II em conjunto com a ONG Solidarietà, pois de acordo com seu diretor executivo, a associação vê a necessidade de que o setor privado possa constantemente estar inserido nas questões sociais de maior relevância. A UNICA através da continuação de seu projeto, como também os demais grupos usineiros com seus projetos sociais em paralelo, mantém vigente o acordo de boas práticas sociais do Protocolo Agroambiental como também caracteriza esse projeto como "ações de responsabilidade social", permitindo assim que a sociedade veja de forma mais positiva um setor que é constantemente alvo de críticas - principalmente ambientais -, podendo estender essa boa imagem para seus produtos, o que pode proporcionar um aumento de sua parcela de mercado em relação a seus principais concorrentes.

A continuidade do projeto de qualificação por parte do governo através do Pronatec não retira o caráter de política pública realizada pela UNICA com o Projeto

Renovação, só reforça o conceito de políticas multicêntricas ao afirmar que todos os atores políticos podem realizar políticas públicas se o objetivo final for atender a uma demanda proveniente de um problema público - independente de quais sejam suas demais motivações.

6. CONCLUSÃO

O estudo sobre a abordagem multicêntrica na gestão de políticas públicas é relevante pelo fato de que no cenário político atual, a visão sistêmica de um problema vem sendo a melhor forma de garantir que as soluções mais eficientes sejam apresentadas. Do mesmo modo ter uma visão mais ampla dos atores políticos, para além do Estado propriamente dito, permite que sejam ampliadas as possibilidades de entendimento e de melhoria das políticas públicas como um todo, pois a interação das diferentes instituições – sejam elas governamentais, privadas, ou de terceiro setor – tem um menor grau de formalismo possibilitando uma comunicação mais ampla e discussão entre agentes formadores e implementadores de políticas com a sociedade civil.

Essa abordagem converge em direção ao modelo da Administração Gerencial, que busca utilizar de conceitos e ferramentas do setor privado dentro do setor público, de forma que ao se considerar válido que atores não governamentais possam atuar diretamente na formação de políticas públicas, pode-se verificar um desligamento do conceito tradicionalista do Estado como único agente ativo para realizar melhorias e desenvolvimentos sociais. Busca-se através dessa visão tornar por um lado o Estado como ente regulador de políticas, mas não deixando de ter também papel ativo nas mudanças sociais decorrentes desse processo multicêntrico, que visa acima de tudo o bem-estar social da população.

A questão atual da extinção da colheita manual da cana-de-açúcar se insere no conceito de políticas públicas multicêntricas na medida em que, por um lado, visa a mecanização do processo do corte da cana-de-açúcar como um modo de não haver mais queimadas nos canaviais, protegendo assim a saúde do solo e diminuindo a poluição atmosférica; entretanto por outro lado há o fato de que ao mecanizar essas áreas conseqüentemente eleva-se o número de desemprego de profissionais de um setor que a partir de então não mais irá existir.

Analisando essa situação percebe-se que o Estado não consegue controlar eficientemente todas as debilidades existentes dentro do setor sucroenergético, pois ao realizar uma política ambiental, essa por sua vez desencadeia um problema social que até então não existia. É no contexto desta complexidade das políticas formuladas pelo governo, que entram em ação políticas de cunho social das instituições privadas, que tal como no caso do setor canavieiro utiliza de projetos institucionais como forma de minimizar os efeitos de um problema que atinge parcela da população e, portanto pode ser considerado um problema público. Neste sentido a política se mostra multicêntrica, ou seja, implementada de acordo com um ciclo de políticas públicas a partir de múltiplos centros e não somente através da ação governamental. Trata-se portanto de um exemplo atual claro de que diferentes atores dentro da sociedade podem realizar políticas públicas, pois suas ações tem um interesse de beneficiar uma parcela da sociedade que o Estado não consegue alcançar sozinho. Portanto, mais do que uma parceria entre o setor público e o privado, as políticas multicêntricas aparecem como um meio de garantir à população que os diversos problemas públicos existentes podem ser resolvidos ou minimizados mesmo que o agente protagonista da medida de solução proposta não seja o próprio governo.

O presente trabalho se limita, entretanto, à aplicação da abordagem multicêntrica unicamente com o caso específico dos trabalhadores rurais canavieiros. Considera-se, todavia, que essa abordagem poderia ser aprofundada e vista em outros casos, pois as *policy networks* tem atualmente uma importância extremamente relevante, considerando que o alcance do poder Estado em muitos casos é falho e é necessário que a ação conjunta com demais atores possibilite que as políticas sejam tomadas não só de maneira mais eficiente como também de maneira menos burocrática. A discussão presente no trabalho é uma breve introdução de um tema recentemente estudado no meio acadêmico, e por isso há possibilidades futuras de que esse estudo possa ser continuado posteriormente em novos trabalhos científicos, por ter uma ampla gama de possibilidades e casos de aplicação que demonstrem a importância da política multicêntrica para uma melhoria real no modo de se fazer política no Brasil.

7. REFERÊNCIAS

ABREU, DIRCE; MORAES, LUIZ ANTONIO; NASCIMENTO, EDINALVA N.; OLIVEIRA, RITA A. Impacto social da mecanização da colheita de cana-de-açúcar. Revista Brasileira de Medicina do Trabalho. São Paulo, vol 4, 5 e 6 - número especial, julho de 2009.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília. Editora ENAP, 1997.

AGENCIA EMBRAPA DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA. Disponível em <<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar>>. Acessado em 22 de novembro de 2014.

ALIGICA, Paul D., TARKO, Vlad Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. Governance, v.25, n.2, Abril, 2012, p.237-262.

BARBOSA, W. História e Política: Elementos Introdutórios. Disponível em <http://cefetgo.br/goiania/cienciashumanas/images/downloads/monografias/monografia_s_historia_politica.pdf>. Acessado em 21 de setembro de 2014.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. 12 ed. Brasília: Editora da UnB, 2002. V. 2.

BÖRZEL, Tanja. “Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”, 1997. Disponível em: <<http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>>. Acessado em 25 de outubro de 2014.

BRESAN FILHO, Angelo. Fundamentos da Crise do Setor Sucroalcooleiro no Brasil. CONAB: Superintendencia de Informações do Agronegócio. Abril de 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da Administração Burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v.47, n.1, 1996.

BREWER, G.D.; DE LEON, P. The foundations of policy analysis: Dorsey Series in Political Science. University of Michigan: Brooks, Cole Pub. Co., 1983.

CASSESE, S. (1989), Tendenze Recenti della Riforma Amministrativa. Bologna: Il Mulino.

COBB, R.W.; ELDER, C.D. Participation in American politics: the dynamic of agenda-building. Baltimore: John Hopkins University Press, 1983.

FERNANDES, ANA PAULA A.; GUEDES, BRUNA B.; PIRES, LARISSA F.G. Efeitos sócio-econômicos causados pela queimada da cana-de-açúcar no município de Piracicaba. Revista Ciências do Ambiente On-line, Volume 4, nº 2. Agosto de 2008

FARACO JR, A.L.A. O Significado da Política. Disponível em <<http://www.politicacomciencia.com/universidade/politica/aula1.pdf>>. Acessado em 26 de março de 2014.

FERRARI, Rafael Martins. O que são, afinal, redes de políticas públicas? Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ANESP, v.6, n.2, p.77-92, 2007

FLEURY, Sonia. Rede de políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em Diálogo, São Paulo, nº7, 2005.

FLYNN, N. & Strehl F. (1996), Public Sector Management in Europe. New York/London: Harvester Wheatsheaf.

FREY, KLAUS. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Disponível em <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acessado em 26 de março de 2014.

GONÇALVES DB. Mar de cana, deserto verde? Dilemas do desenvolvimento sustentável na produção canavieira paulista [tese]. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2005

HEIDMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010, cap.1, p.23-40.

HOOD, C. (1996), “Beyond ‘progressivism’: a new ‘global paradigm’ in Public Management?”, International Journal of Public Administration, vol 19, n.2.

KLIJN, E. H; KOPPENJAN, J.; TERMEER, K. Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in Policy Networks. Public Administration, v. 7, n. 4, p. 437-454, 1995.

LIMA, WAGNER G. Política Pública: discussão de conceitos. Interface, Edição nº5, Outubro de 2012.

MORAES, MARCIA AZANHA F. D. O Mercado de Trabalho da Agroindústria Canavieira: Desafios e Oportunidades. Econ. Aplic. São Paulo, v.11, n.4, p.605-619, outubro-dezembro 2007.

O'TOOLE, Laurence J. “Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration”, Public Administration Review, January/February, vol 57, no.1, 1997.

PARSONS, D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

PEREIRA, JOSÉ M. Governança no Setor Público. Editora Atlas, 2010.

PETERS, G.B.; PIERRE, J. Administração Pública: Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

PRATCHETT, Lawrence. Open systems and closed networks: policy networks and the emergence of open systems. *Local Government in Public Administration*, v.72, p. 73-93, Spring 1994.

RHODES, R. A. W. European policy-making, implementation and sub central governments: a survey. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

RHODES, R. Foreward. In: Stoker, G. (ed.) *The New Management of British Local Government*. Londres: Macmillan, 1999.

SALISBURY, Robert H. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOUS, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, cap.5, p.34-37.

SCHATTSCHNEIDER, E.E. The semisovereign people: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SECCHI, L. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análises, Casos Práticos. 2ª ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO PARANA. Cana de açúcar e Sucroalcooleiro - Prognóstico. DERAL - Departamento de Economia Rural. Março 2013.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO. Etanol Verde: Resultados da Safra 2013-2014.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in politica. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v.14, n. 1, p. 41-85, 1984.

THEODOULOUS, Stella Z. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOUS, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, cap.1, p.1-9.

UNICA - UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA DE AÇÚCAR. Disponível em: <<http://www.unica.com.br/>>. Acessado em 15 de outubro de 2014.

VIEIRA, MARIA CÉLIA AZEREDO; LIMA, JAIR FREIRE; BRAGA, NATÁLIA MESQUITA. Setor Sucroalcooleiro Brasileiro: Evolução e Perspectivas. Banco Nacional do Desenvolvimento - BNDES, Junho de 2007.

WINDHOFF-Heritier, Adrienne. *Policy-Analyse: eine Einführung*. Frankfurt am Main/ New York: Campus, 1987.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Perguntas da Entrevista realizada em 20 de outubro de 2014 com Eduardo Leão, Gerente Executivo da UNICA.

1. Eduardo, como surgiu a sua história com a ÚNICA?
2. Como surgiu a UNICA?
3. Quais os objetivos da organização?
4. A UNICA sempre buscou fazer projetos sociais?
5. Como surgiu a ideia do projeto RenovAção? Foi influenciada unicamente pela lei da extinção das queimadas da cana? A crise de 2008 afetou o projeto, ou foi um estímulo?
6. Houve uma pesquisa para saber quais regiões seriam mais propícias para o projeto?
7. Como se deu as escolhas dos cursos?
8. Como o projeto foi divulgado?
9. Há alguma avaliação do desenvolvimento do projeto?
10. Qual a taxa de evasão?
11. Quantas pessoas participam diretamente desse projeto?
12. Possui algum resultado sobre empregabilidade dos alunos após concluírem os cursos?
13. Qual o custo estimado desse investimento? O financiamento é inteiramente privado ou é em parte dinheiro público?
14. O governo auxiliou em algum momento desde a ideia até a implementação do projeto?
15. Qual sua avaliação sobre o sucesso desse projeto?
16. Houve algum objetivo que não foi atingido?
17. Quais lições foram aprendidas?
18. Qual a perspectiva futura desse projeto? (Considerando que esse ano já não deve acontecer mais o corte manual da cana)