

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Lucas Woltmann Figueiró

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
Uma análise do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone
Sul da América do Sul

Porto Alegre

2015

Lucas Woltmann Figueiró

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POLÍTICAS PÚBLICAS:
Uma análise do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone
Sul da América do Sul

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do
curso do Bacharelado em Políticas Públicas, como
requisito para a obtenção do Diploma de Graduação.

Orientador: Guilherme Francisco Waterloo Radomsky

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Woltmann Figueiró, Lucas

Desenvolvimento sustentável e políticas públicas:
uma análise do Projeto de Incentivos à Conservação das
Pastagens Naturais do Cone Sul da América do Sul /
Lucas Woltmann Figueiró. -- 2015.

91 f.

Orientador: Guilherme Francisco Waterloo Radomsky.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Desenvolvimento. 2. Mediação política e
cultural. 3. Políticas públicas. I. Francisco
Waterloo Radomsky, Guilherme, orient. II. Título.

RESUMO

Este trabalho reside no estudo do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul da América do Sul, ação que busca desenvolver instrumentos para a implementação de incentivos aos pecuaristas que se utilizem de, no mínimo, 50% de pastagens naturais em seu estabelecimento produtivo. O objetivo consiste na compreensão e análise dos processos de constituição e operacionalização do referido projeto, tendo como intuito compreender como o desenvolvimento se processa enquanto discurso e prática, mais precisamente, quem participa deste e quais as controvérsias existentes ao longo de sua consecução. Para tal, os procedimentos metodológicos foram divididos em duas etapas: (i) Análise dos documentos norteadores da constituição do projeto e publicações relacionadas ao mesmo, e; (ii) proposição de entrevistas semi-diretivas a informantes chave. Tais informações e relatos foram interpretados à luz dos conceitos e problemas relacionados à mediação política e cultural e as perspectivas teóricas críticas ao desenvolvimento. As conclusões sugerem que, ao longo da constituição deste projeto, os processos decisórios e os mecanismos operativos desenvolvidos foram pautados exclusivamente em conhecimentos técnico-científicos, definidos mediante reuniões de trabalho e estratégias diversas operadas pelo grupo técnico do projeto e uma rede de técnicos vinculada a *Alianza del Pastizal*. Em todas etapas do processo foram desconsiderados conhecimentos particulares das populações que ali residem, negligenciando a formação de uma base social mais ampla e participativa. Estas práticas, indicam, portanto, uma conduta “de-cima-para-baixo” ao longo de sua consecução.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Mediação política e cultural; Políticas públicas.

ABSTRACT

This monograph is a study on Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul da América do Sul. This project intends to develop tools to the implementation of incentives to cattle breeders that use, at least, 50% of natural pastures in their productive establishment. The objective is to comprehend and to analyze the constitutive process of the referred project, trying to understand how the development is processed in speech and practical forms. More precisely, it investigates who participates and which controversies are faced along its attainment. Thereby, the methodology has been divided in two parts: (i) Analysis of main documents and published material related to the project; and (ii) interviews, in a semi-directive form, with main informants. All information is interpreted in the scope of the political and cultural mediation concepts and critical theories on development. The conclusions suggest that, along with the constitution of this project, the decision-making process and the developed mechanisms were based exclusively on technical and scientific knowledge, defined during the work meetings. Also, these orientations were taken with several strategies adopted by the project's technicians and within the network of technicians related to *Alianza del Pastizal*. In all stages of the Project the knowledge of the local population was not considered, denying the formation of a broader and more participative social basis. Therefore, those practices indicate a “top-down” conduct during the project attainment.

Keywords: Development; Political and cultural mediation; Public policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos respondentes	46
Tabela 2 – Composição do Índice de Conservação das Pastagens (ICP)	52

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Participação por âmbito de atuação profissional.....	46
Figura 2 – Selo “Carnes del Pastizal”	49

AGRADECIMENTOS

Direciono meus agradecimentos a todos que, de alguma forma, contribuíram para este estudo. Em especial, a minha família, Miriam e Paula Woltmann, mãe e irmã, respectivamente, sem as quais seria impossível qualquer forma de alegria. A minha namorada e amiga, Maria Clara Guaragna Schorn, companheira deste viver. A meu orientador, Guilherme Francisco Waterloo Radomsky, pelas críticas e sugestões que muito contribuíram para a consecução deste trabalho. Aos gentis entrevistados, pelo tempo e conhecimento compartilhado. Aos professores Jalcione Pereira de Almeida e Paulo André Niederle, pela participação na banca examinadora deste trabalho, e, precisamente, pelos posicionamentos críticos e construtivos que selaram sua consolidação.

Em clareza
O pampa infinito e exato me fez andar
Em rigor eu me entreguei
Aos caminhos mais sutis
Em profundidade
A minha alma eu encontrei
E me vi em mim

Milonga de Sete Cidades (A Estética do Frio)

Vitor Ramil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DESENVOLVIMENTO E MEDIAÇÃO: REDES E CONSENSOS	20
2.1 O papel do consórcio: organizando a rede	21
2.2 Discussões e consensos: espaços de mediação no <i>locus</i> da rede.....	27
2.2.1 Na busca por envolvimento	30
2.2.2 Na busca por alternativas.....	34
2.2.3 Reflexões parciais, questionamentos e prelúdio ao próximo capítulo.....	38
3 O PROJETO DE INCENTIVOS À CONSERVAÇÃO DAS PASTAGENS NATURAIS: CAMINHOS E DESCAMINHOS	40
3.1 Fase “técnica”: escolhas referenciais.....	42
3.1.1 Construção dos mecanismos de adesão: o estabelecimento do “consenso” científico.....	43
3.1.2 O Índice de Conservação das Pastagens (ICP): poder, estrutura e controvérsias.....	48
3.1.3 Manual de práticas rurais: seguindo “boas práticas”.....	56
3.1.4 Além do “consenso”, outras racionalidades: implicações de um aparente dissenso.....	59
3.2 Fase “política”: entre o desenvolvimento de incentivos e a afirmação de algumas controvérsias.....	65
3.2.1 Incentivos: conceitos e pilares para sua operacionalização.....	66
3.2.2 Controvérsias: desenvolvimento de incentivos e a “passividade” de outros horizontes.. ..	69
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de experiência pessoal e profissional progressiva, mesmo que ainda presente no campo de minhas ideias. Na ocasião, como colaborador no “Projeto de conservação da biodiversidade como fator de contribuição ao desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul” (Projeto RS Biodiversidade), tive a oportunidade de conhecer, mesmo que parcialmente, tanto questões operacionais em torno de projetos desenvolvimentistas, quanto estabelecer um contato direto para com pecuaristas familiares da região da Campanha, justamente parte do público alvo desta iniciativa. Em constante questionamento acerca dos pressupostos deste e de outros projetos semelhantes, passei a ampliar minha percepção sobre questões fundamentais destas iniciativas e suas repercussões. Sobre diferentes produtores e racionalidades, isto é, formas de ser, produzir e se organizar, incidiam diversas ações políticas, possuindo, no entanto, uma mesma fundamentação: a busca pelo “desenvolvimento”.

Buscando melhor compreensão em torno do discurso desenvolvimentista e suas implicações, recorro aos trabalhos de Escobar (2005; 2007; 2010) e Esteva (2000). Conforme Escobar (2005), a narrativa do desenvolvimento, enquanto amplo ideário discursivo e programático, tivera suas raízes em profundos processos históricos vinculados à modernidade e ao capitalismo, se estruturando com maior ênfase após a Segunda Guerra Mundial. Neste momento, como sugere Esteva (2000), em discurso realizado pelo presidente norte-americano Harry S. Truman, em 1949, inaugurar-se-ia a “era do desenvolvimento”. Não cabendo aqui em meus esforços explorar toda malha histórica que tal enredo profícuo suscita ou o total de sua repercussão, destaco apenas o fato de, ao utilizar o termo “subdesenvolvido” em seu discurso, Truman ter criado um símbolo, um eufemismo nas palavras de Esteva (2000). Nasceria assim, uma nova percepção do “eu” e do “outro”.

Como resultado, cerca de 200 anos de construção social do significado histórico-político do termo desenvolvimento¹ foram, segundo Esteva (2000), vitoriosamente usurpados e transformados, abandonando sua diversidade anterior como chaga de um

¹ Cabe atentar que, nos estudos de biologia, o termo “desenvolvimento”, ou “evolução dos seres vivos”, fora cunhado em teorias como a de Wolif (1759) e Darwin (1859). Sua transferência metafórica à esfera social, por sua vez, fora realizada por Jusus Moser (1768), usando a palavra *Entwicklung* para designar um processo gradual de mudança social (ESTEVA, 2000). Para Perrot (2008) – crítica ferrenha do desenvolvimento com um todo –, a noção de desenvolvimento estaria fundada em três pilares próprios ao Ocidente: Aristóteles, o judaico-cristianismo e a ideologia do Iluminismo (PERROT, 2008).

“rumo superior”, convertendo magicamente estes “outros” – isto é, os “subdesenvolvidos” – em uma imagem inversa da realidade alheia, uma imagem que os diminui e os envia para o “fim da fila”, reduzindo identidades heterogêneas nos termos de uma minoria “homogeneizante” e “limitada” (ESTEVA, 2000).

Segundo Escobar (2010), a história do desenvolvimento a partir de 1950 até o presente demonstra o caráter de um poder – imposto por uma representação – capaz de fomentar e defender o desenvolvimento enquanto “necessidade”. Mediante esta perspectiva, estabeleceu-se, sobretudo, um problema fundamental aos países considerados subdesenvolvidos, isto é, a necessidade de “des-subdesenvolver-se”, justificando, por conseguinte, uma série de intervenções sistemáticas, detalhadas e extensas (ESCOBAR, 2007). O propósito, aliás, seria ambicioso: criar as condições necessárias para reproduzir em todo mundo as características constituintes das sociedades “avançadas” da época – e, portanto, “desenvolvidas” –, ou seja, altos níveis de industrialização e urbanização, tecnificação da agricultura, crescimento da produção material e dos níveis de vida, e etc. (ESCOBAR, 2007).

Neste cenário, a gradual consolidação deste discurso desenvolvimentista viabilizou a criação de um vasto aparato institucional – desde as instituições de Bretton Woods a outras organizações internacionais e nacionais de planejamento e desenvolvimento – através do qual se converteu em uma força social real e efetiva, com capacidade de transformação econômica, sociocultural e política (ESCOBAR, 2005). Assim, propagou-se uma difusão global de uma ideia homogeneizante de desenvolvimento, onde o contexto regional, sociocultural e natural tende a ser desvalorizado, construindo, como sugere Vandana Shiva (2003), uma monocultura da mente.

Em paralelo a estes acontecimentos, tem-se a origem do atual sistema de cooperação internacional (MILANI, 2012; CARDOSO e COSTA, 2014). Para Milani (2012), neste momento abandona-se uma lógica pontual de ajuda a países específicos em prol de uma dinâmica cada vez mais permanente e institucionalizada de cooperação, visando a transformação das estruturas produtivas, administrativas e socioculturais das sociedades ditas “beneficiárias” dos financiamentos e projetos de assistência técnica. Independente das origens ou vinculações, as agendas das organizações de cooperação internacional possuem como pano de fundo o discurso desenvolvimentista e em seus cenários específicos, justamente, o contexto econômico, político e social dos países “cooperantes” (CARDOSO e COSTA, 2014).

No âmbito rural, as repercussões destes pressupostos desenvolvimentistas são substanciais. Para Almeida (1997), comumente a ideia em torno do termo desenvolvimento fora reduzida à noção de modernização, e, como consequência, os países considerados subdesenvolvidos passaram a ser julgados a luz de padrões estabelecidos pelos – autoproclamados – países desenvolvidos, todos de modernização precoce. Como efeito desta representação, iniciou-se um processo de integração da agricultura para com o crescimento econômico geral, visando aumentar sua produção e produtividade, comprando e vendendo produtos a indústria – mudança não apenas de ordem quantitativa, mas, sobretudo, uma transformação radical de suas estruturas (ALMEIDA, 1997), denominado de “industrialização da agricultura” (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

A ideia que remonta a existência de dois mundos opostos – desenvolvido/subdesenvolvido, primeiro mundo/terceiro mundo – tem balizado e motivado importantes discussões no campo das ciências sociais e políticas públicas, envolvendo teorias e temáticas diversas. O presente trabalho, por sua vez, possui como contexto socioespacial a região campestre do cone sul da América do Sul, caracterizada por sua formação ambiental e sociocultural diretamente vinculada à presença de pastadores em seu campo nativo (BORBA e TRINDADE, 2009), o que ao decorrer histórico, seja a nível paleontológico², seja nos processos menos longínquos da colonização europeia³, oportunizou a conservação deste ambiente.

Contudo, pressupostos modernizantes de desenvolvimento estar-se-iam, gradativamente, se processando na região campestre. Através de fomentos diversos, o cone sul da América do Sul vem passando por um processo de reestruturação produtiva, ou seja, uma substituição da tradicional atividade da pecuária em campo nativo pela produção de monocultivos industriais, como a soja (SCHLESINGER e NORONHA, 2006; WESZ JUNIOR, 2014) e a silvicultura (com espécies exóticas de pinus, eucalipto e acácia) (BINKOWSKI, 2009; BENCKE, 2009; SUERTEGARAY e PIRES DA SILVA, 2009; CRUZ e GUADAGNIN, 2010; PEREIRA, 2010).

² Estima-se que grandes mamíferos pastadores de espécies semelhantes ao cavalo e à lhama, bem como, outros herbívoros de grande porte, existiram nessa região até cerca de 8,5 mil anos atrás, submetendo a região campestre a “pressão” necessária para sua manutenção (BEHLING et al, 2009)

³ No início da colonização luso-espanhola na região, os animais pastadores da fauna nativa nos campos seriam de pequeno porte, especialmente veados, emas, capivaras, antas e pequenos roedores (BEHLING et al, 2009). Para Behling et al (2009), estas espécies de pequeno porte submeteriam a vegetação campestre a uma pressão de pastejo localizada, muito provavelmente incapaz de controlar a expansão da vegetação lenhosa. Após a introdução do gado bovino, bem como, sua multiplicação, passar-se-ia a exercer uma pressão de pastejo diferencial, proporcionando assim, uma manutenção dos campos sulinos.

Como exemplo do avanço recente da silvicultura, Suertegaray e Pires da Silva (2009) sugerem que, em 2005, o governo do Estado do Rio Grande do Sul passou a promover o desenvolvimento da silvicultura como forma de estimular o crescimento econômico da denominada “metade sul” do Estado, porção territorial comumente considerada “subdesenvolvida” (devido, sobretudo, a recorrente comparação para com seu “par norte”⁴). Em nome do “desenvolvimento”, o objetivo seria transformar a matriz econômica da metade sul, histórica e culturalmente pastoril, em região de produção de madeira e celulose. A intenção mais ampla seria construir um polo de produção de celulose em terras do Rio Grande do Sul, Uruguai e Argentina, implementando fábricas de celulose (responsáveis por discussões e conflitos no Uruguai e Argentina) e promovendo seu escoamento através de vias navegáveis, como a Lagoa dos Patos e o Rio Uruguai, com destino ao mercado internacional (SUERTEGARAY e PIRES DA SILVA, 2009).

Quanto à soja, conforme Schlesinger e Noronha (2006), devido à crescente expectativa de aumento no consumo de carne de frango e laticínios, deverá prosseguir a ampliação da área plantada, basicamente na América do Sul, e, em especial, no Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, onde estaria localizada a maior parte de “terras disponíveis”. No que tange aos demais grandes produtores, como Estados Unidos e China, a expansão das lavouras se daria em menor proporção, cabendo “a alguns países *em desenvolvimento* suprir a expansão da demanda” [*grifo meu*] (SCHLESINGER e NORONHA, 2006 p. 4). O caso Argentino, por sua vez, se mostra expressivo para compreender a expansão produtiva deste commodity na região. Segundo Wesz Junior (2014), tal como entre 1970 e 1980, onde a área plantada e a produção de soja no país crescera, aproximadamente, 50 vezes, principalmente na região dos pampas, a partir da safra 1995/96 até meados de 2010/11, a área de produção foi triplicada e a produção em si quadruplicada. Tal fenômeno ficou conhecido como “boom de la soja”, “sojización”, “oleaginización de la agricultura” e “pampeanización” (WESZ JUNIOR, 2014),

⁴ Esta “especialização do desenvolvimento”, como sugere criticamente Neske (2014), parece refletir a opção pela utilização de indicadores ligados ao modelo hegemônico de produção capitalista – como por exemplo, PIB *per capita*, participação do setor industrial no valor adicionado fiscal, geração de postos de trabalho etc. – para caracterizar e comparar os municípios das porções territoriais “sul” e “norte” (SELL e FIGUEIRÓ, 2011). Sendo esta “metade norte” caracterizada por um setor industrial articulado a uma agricultura “modernizada”, e portanto, “desenvolvida” a luz destes indicadores, comumente a porção territorial “sul” vem sendo – em virtude de sua “negativa” avaliação conforme estes mesmos parâmetros – denominada de “metade pobre” do Estado do RS e, por conseguinte, “candidata” ao desenvolvimento nestes mesmos parâmetros.

demonstrando, simbolicamente, o peso deste processo de reestruturação produtiva no país.

Pari passu as iniciativas em defesa do desenvolvimento, crescem também os debates acerca da problemática ambiental ocasionada, em grande parte, pelos próprios pressupostos desenvolvimentistas. Este processo de “explosão de sensibilidade ecológica” (ALPHANDÉRY et al, 1992), por sua vez, fora alvo de diversas interpretações, as quais Gerhardt e Almeida (2005) discutem de forma clara em seu trabalho. No que interessa a este estudo, me atenho ao fato de tais questões serem, dentre outros fatores, fruto de uma ampliação significativa do espaço público dedicado à questão ambiental (LITTLE, 2003). Destaco a ocorrência de uma série de acontecimentos internacionais pertinentes, tais como a publicação do relatório “Os Limites do Crescimento” (1972), a Conferência de Estocolmo (1972), o relatório “Nosso Futuro Comum” (1987), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) (RISSATO e SPRICIGO, 2010) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012), que passaram a influenciar o curso das políticas ambientais no mundo. Sobre estas ocorrências, para Milani (2012 p. 5):

(...) apesar de muito amplas e frequentemente presas à necessidade de produzir consensos excessivamente abrangentes sobre temas delicados e profundos do ponto de vista cultural, filosófico e político, as conferências da ONU contribuíram para expandir as estratégias de monitoramento, ensejando a criação de redes transnacionais, envolvendo inclusive movimentos sociais e organizações não governamentais, que passaram a funcionar como verdadeiros radares da cooperação para o desenvolvimento.

Neste cenário, para Barros (2006), instituições estruturadas e/ou estruturantes destes novos contextos assumiram papéis de atores-núcleos no campo ambiental-sustentabilista, mais especificamente, as quais apresentavam maiores iniciativas em termos de negociações internacionais, multilaterais e transnacionais, e, em mesma medida, maior capacidade de multiplicação e de “sobreposição de seus raios de ação e influência em relação às fronteiras político-administrativas tradicionais” (BARROS, 2006 p. 4), se constituindo, muitas vezes, em redes transnacionais e comunidades epistêmicas (HAAS, 1992; INOUE, 2003).

Imerso neste contexto, intensificam-se os debates acerca da necessidade de políticas ambientais associadas às políticas de desenvolvimento. Nasceria assim uma

“conciliação” entre as ideologias e utopias da defesa do ambiente e do desenvolvimento, originando o “desenvolvimento sustentável”. Para Ribeiro (1992) e Escobar (2007):

(...) ao envolver-se com a própria noção de desenvolvimento, uma noção que, como Marshall Berman (1987) notou, implica uma dialética de destruição/ construção, o ambientalismo ganhou importante espaço institucional, mas pode perder - ou já ter perdido? - o seu caráter de uma visão alternativa radical (RIBEIRO, 1992 p. 27).

Al adoptar el concepto del desarrollo sostenible, dos viejos enemigos, el crecimiento y el medio ambiente, se reconcilian (ESCOBAR, 2007 p. 328)

No bioma pampa, por sua vez, paralelo a este processo de reestruturação produtiva, e, ainda, considerando suas repercussões socioculturais e ambientais, diferentes políticas de desenvolvimento estão sendo promovidas em associação a ideais ambientalistas, isto é, em defesa do desenvolvimento sustentável da região. Entretanto, tendo em vista que, ao longo da conversão do plano discursivo-programático ao plano prático-operacional, divergências, controvérsias e dilemas tendem a emergir em torno do significado, dos princípios e das condições objetivas de realização da sustentabilidade, e, em última instância, do modelo de desenvolvimento sustentável e das iniciativas investidas em seu nome, tal qual na ótica de Barros (2006), se faz mister problematizar quanto à trajetória, os atores, às estratégias executivas utilizadas e às formas de conhecimento subjacentes a estas práticas.

No que tange a este estudo, dentre as iniciativas promovidas nesta direção, optei por direcionar minha atenção ao Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, ação proposta, justamente, em defesa da sustentabilidade da atividade pecuária em campo natural do cone sul da América do sul. Compartilhado entre os países que se situam nos “pampas sul-americanos”⁵, mais precisamente, o governo do Estado do RS (Brasil), as províncias de Santa Fé, Formosa e Entre Ríos (Argentina), os governos do Uruguai e Paraguai, este projeto trata-se de um convênio de cooperação técnica (não reembolsável) firmado entre o Grupo Uruguaio para o Estudo e Conservação das Aves (*Aves Uruguay*) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de desenvolver instrumentos que viabilizem o direcionamento de incentivos aos pecuaristas que possuam, no mínimo, 50% de pastagens naturais em seu estabelecimento produtivo (e desta forma, seriam considerados “conservacionistas”). Desenhado mediante duas

⁵ A saber, o uso da expressão “pampas sul-americanos” ao longo deste estudo se justifica essencialmente em sua recorrente utilização pelos propositores do Projeto de Incentivos a Conservação das Pastagens Naturais, objeto central deste trabalho.

distintas fases, “técnica” e “política”, este projeto opera em relativo “curto-circuito”: cumprindo os critérios para adesão e em posterior avaliação da propriedade, processado através de dois dispositivos (AGAMBEN, 2009) construídos ao longo da fase “técnica”, os organismos políticos envolvidos poderiam, conforme interesses e condições sociopolíticas, elaborar e/ou direcionar incentivos aos pecuaristas aderentes, produtos da fase “política”.

Neste sentido, considerando as recentes dinâmicas e implicações desenvolvimentistas processadas nos pampas sul-americanos, bem como, o objeto de estudo escolhido para aprofundamento e reflexão – isto é, o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, expressão “sustentável” deste mesmo desenvolvimento –, questiono: qual foi a trajetória trilhada na constituição e operacionalização deste projeto? Quem, ativamente, participou deste processo? Quais os dilemas e/ou controvérsias ao longo de sua consecução? Buscando responder tais questões, o *objetivo* deste trabalho consiste na compreensão e análise dos processos de constituição e operacionalização do referido projeto, tendo como intuito compreender como o desenvolvimento se processa enquanto discurso e prática, mais precisamente, quem participa deste e quais as controvérsias existentes ao longo de sua consecução.

Visando cumprir tal objetivo, proponho, primeiramente, (i) a descrição e a análise dos acontecimentos que antecederam a formalização do projeto; busca-se, a seguir, (ii) compreender e analisar a dinâmica executiva do mesmo, isto é, sua trajetória constitutiva e seus processos operacionais, fundamentando tais reflexões analíticas a partir de suas dimensões *policy* e *politics*⁶. Quanto a estas, a primeira possibilita considerar as problemáticas relacionadas à capacidade de governar, isto é, administrar operacionalmente (mediante planos, metas e sua respectiva execução), enquanto a segunda, por sua vez, proporciona a compreensão do embate político por traz deste processo. No entanto, faço um “alerta”: não me guio pelos atributos classicamente identificados com a escolha racional, ou seja, em uma lógica linear de ideias formuladas e implementadas, mas sim em uma perspectiva da ação política em sua forma processual e historicizada, em seu sentido efetivo de formação e não de formulação (ANDRADE, 2006).

⁶ Pautado em Frey (2000), ressalto o fato de ambas dimensões serem entrelaçadas e se influenciarem mutuamente.

Tal estudo se justifica na intenção de contribuir para com o próprio projeto analisado⁷, bem como, aos profissionais e pesquisadores que se debruçam sobre a temática das políticas públicas, das dinâmicas e práticas relacionadas ao universo da mediação e do desenvolvimento e suas implicações. Ainda, intenciono contribuir para com o público alvo deste projeto e aos pecuaristas da região campestre como um todo, uma vez que o aumento do conhecimento a respeito de iniciativas como esta, tende, conseqüentemente, a agregar para com as reflexões realizadas acerca desta categoria social e sua diversidade.

No que tange aos procedimentos metodológicos utilizados, a dimensão empírica deste estudo possui como fonte: (i) o material documental do projeto: projeto de cooperação técnica submetido a financiamento junto ao BID e o documento que firma este convênio; documentos institucionais da organização responsável pela mediação e articulação desta iniciativa; documentos conclusivos de encontros regionais de pecuaristas; cartas de aval de adesão ao projeto; documentos conclusivos de reuniões preparatórias e executivas; relatórios de consultorias técnicas contratadas para execução do projeto; informes semestrais de avaliação continuada do projeto; publicações realizadas como produtos do mesmo (fruto, sistematizado, das atividades dos consultores técnicos que atuaram em sua consecução); e, (ii) duas entrevistas em profundidade com informantes chave⁸, tendo utilizado como técnica a aplicação de roteiros semi-diretivos.

Quanto a estes procedimentos, ressalto um percalço metodológico: dentre as ferramentas inicialmente idealizadas, tinha-se a intenção de realizar entrevistas junto a atores diretamente envolvidos na execução do projeto. Entretanto, após longa busca por estabelecimento de contato, não obtive êxito. Como alternativa, passei a conceber o material documental analisado enquanto dispositivos comunicativos metodologicamente desenvolvidos na construção de versões sobre os eventos (FLICK, 2009), isto é, versões que representem posicionamentos realizados pelos propositores deste projeto. Já o diálogo com informantes chave externos ao projeto foi crucial para estabelecer um paralelo analítico às informações contidas nos documentos, visando, sobretudo, refletir

⁷ Como sugerem Serafim e Dias (2012), ter-se-ia um movimento coevolutivo entre a análise de políticas e as políticas propriamente ditas, pois ao mesmo tempo em que o objeto de estudo, isto é, a política pública, se torna cada vez mais complexo, passaria também a ser mais influenciado pelas reflexões sobre o mesmo.

⁸ Foram entrevistados: (1) Professor e pesquisador vinculado a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), com trajetória acadêmica em estudos a respeito da “sustentabilidade” de diferentes sistemas agropecuários, dos estilos de agricultura e das dinâmicas locais de desenvolvimento rural (precisamente, da pecuária familiar), e; (2) Pesquisador, vinculado a EMBRAPA-Pecuária Sul, em temas como agroecologia e desenvolvimento territorial endógeno.

acerca de posicionamentos, por vezes, divergentes a respeito do projeto e suas implicações, o que suscitou algumas controvérsias.

Ademais, ressalto que a incorporação das formulações de diversos autores que utilizo neste estudo, principalmente acerca dos conceitos e problemas relacionados a mediação política e cultural e das perspectivas teóricas críticas ao desenvolvimento e políticas públicas, tem por objetivo apenas refletir e analisar aspectos acerca dos processos constitutivos e operacionais do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, não havendo, por isto, a preocupação de aprofundar as abordagens dos autores e, especialmente, explorar suas diferenças e/ou semelhanças teóricas.

Finalmente, exponho a estrutura deste trabalho, organizado em quatro capítulos incluindo esta introdução e as considerações finais. Após esta introdução, fixada como capítulo 1, reflito acerca do papel do discurso desenvolvimentista e das práticas de mediação operadas ao longo da construção e atuação do consórcio *Alianza del Pastizal*, processos que precedem a formalização do Projeto de Incentivos a Conservação das Pastagens. A seguir, no capítulo 3, analiso a consecução do referido projeto, o descrevendo e o analisando de forma desmembrada conforme suas distintas etapas constitutivas (“técnica” e “política”). Por fim, ao longo do quarto e último capítulo, exponho reflexões conclusivas acerca desta trajetória reconstituída, retomando e problematizando uma série de controvérsias verificadas neste caminho.

2 DESENVOLVIMENTO E MEDIAÇÃO: REDES E CONSENSOS

O objeto central deste estudo trata-se de um convênio de cooperação técnica⁹, não-reembolsável, firmado entre a organização não-governamental *Aves Uruguay* (após uma série de processos que culminam com a adesão dos governos da região), na condição de “beneficiária”, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como “doador”, visando, sobretudo, à proposição de uma estratégia de desenvolvimento sustentável em prol da pecuária em campo natural nos pampas sul-americanos, denominado de Projeto de Incentivos para a Conservação das Pastagens Naturais (BID, 2012a).

De acordo com Santos (2005) e Milani (2012), no esteio das oposições duais características da gramática desenvolvimentista, como sugere a relação entre “beneficiários” e “doadores” e as mais diversas dicotomias relacionadas a projetos desenvolvimentistas e de cooperação técnica – desenvolvido/subdesenvolvido; ensinar/aprender; pensar/atuar; recomendar/seguir; desenhar/implementar, etc. –, se expressariam os reflexos de uma economia política internacional, ou seja, os traços das assimetrias e hierarquias existentes entre um centro e uma periferia (SANTOS, 2005; MILANI, 2012).

Estes dualismos, de forma estática ou dinâmica, fariam referência a estados transientes ou a relacionamentos de subordinação – como, por exemplo, “países em desenvolvimento”, “emergentes”, “subdesenvolvidos” e etc. –, indicando, portanto, o desequilíbrio de poder entre ambos. Estas terminologias, no entanto, seriam instrumentais, servindo como argumento para fazer crer na existência de um ponto a ser atingido na busca por um “mundo melhor”, legitimando, por consequência, a transformação de uma série destes atores – na ordem dos “subdesenvolvidos” – em objetos de iniciativas desenvolvimentistas (RIBEIRO, 2008).

Neste contexto, se por um lado o desenvolvimento convive com argumentos morais ligados à noção de “ajuda”, ou seja, ao desinteresse, colocando a questão da “doação” (transferência de recursos) como um ato de “generosidade”, ele também pode estar marcado por ações interessadas (BARROSO e NICAISE, 2014). Embora este debate a respeito de motivações altruístas e generosas em oposição a uma lógica interessada se manifeste de maneira singular nos diversos contextos nacionais, históricos e sociais nas

⁹ Número do Projeto: RG-T1811, Número de Operação: ATN/OC-12514-RG. Aprovado em 24/11/2010 e firmado contrato em 03/01/2012 (BID, 2015a)

quais são processadas, o que parece ser comum entre ambas é a coabitação de práticas de dom (MAUSS, 2003). Neste sentido, para Barroso e Nicaise (2014 p. 54-55), esta

(...) coabitação de “mundos hostis” (ZELIZER, 2005), de esferas que são consideradas como devendo manter-se separadas – de um lado a esfera dos sentimentos e da generosidade; do outro lado, o cálculo e os interesses econômicos – produz uma “contaminação moral” (ZELIZER, 2005), constitutiva das políticas de desenvolvimento.

Em meio a esta “contaminação moral”, concentro minha atenção no espaço situado entre estes “doadores” e “beneficiários”. Dentre uma multiplicidade de atores, instituições, discursos e forças em tensão dentro do campo do desenvolvimento, nesta interseção situar-se-iam “atores-mediadores”, que, por sua vez, desempenhariam papel central na difusão das agendas, na legitimação de ideários e em diversas esferas de planejamento e gestão das atividades em estratégias de desenvolvimento (MILANI, 2012). É justamente sobre a constituição e o papel de um específico “agente-mediador” ao longo da consecução do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais que recai o interesse da seção seguinte.

2.1 O papel do consórcio: organizando a rede

Visando à reconstituição dos acontecimentos que antecederam a formalização do Projeto de Incentivos para a Conservação das Pastagens Naturais, opto por remontar à primeira ação engendrada ao longo destes processos. Para tal, recorro a perspectiva utilizada por Ribeiro (2008) no que tange ao processo denominado de “consorciação”¹⁰, visando atentar, justamente, a sua entidade resultante: o consórcio. Para este autor, buscando uma melhor compreensão do campo do desenvolvimento seria fundamental acompanhar este percurso, haja vista que este seria o “processo galvanizante” que transformaria “redes de instituições em consórcios destinados a cumprir papéis delimitados conforme definido por um dado projeto” (RIBEIRO, 2008 p. 115). Neste sentido, uma definição desta perspectiva compreenderia

(...) um processo político comandado por grupos de poder que operam em níveis mais elevados de integração. É um *encadeamento que* — mediante a organização de novas entidades orientadas a tarefas econômicas e administrativas — *une, de fato, dentro de um projeto,*

¹⁰ A utilização desta perspectiva esteve presente em seu trabalho *Transnational Capitalism and hydropolitics in Argentina* (1994), mas, segundo ele, mantendo a atenção às diferenças situacionais aos diversos contextos e dinâmicas, este processo também pode ocorrer tanto em projetos menores (com impactos ambientais também menores), quanto em projetos implementados, justamente, em nome da noção de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2008).

instituições e capitais internacionais, nacionais e regionais (...), [ou seja], uma forma de reforçar relacionamentos capitalistas de modo piramidal, em que níveis mais elevados hegemonomizam níveis mais baixos [grifo meu] (RIBEIRO, 2008 p. 115)

Partindo desta concepção, direciono minha atenção para a atuação da *Bird Life International*. Em 2004, esta organização não governamental multilateral identifica e problematiza a necessidade de proteção do habitat de aves migratórias (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2015a) que compartilham as pradarias norte-americanas (como sua área reprodutiva) e a região campestre do cone sul da América do Sul (PARERA et al, 2014). Partindo deste mote, relacionado a crescente degradação ambiental no cone sul da América do Sul (devido, em parte, ao processo de reestruturação produtiva que se desenrola nesta região), ao decorrer de 2005 a *Bird Life International* promoveu um processo de engajamento e mobilização entre quatro organizações não governamentais da região, especificamente, *Aves Uruguay, Aves Argentinas, Guyra Paraguay e SAVE Brasil* (vinculadas à própria *Bird Life International*), e, capitais internacionais (canadenses, norte-americanos, suíços), incluindo patrocinadores como o *AAGE V. Jensens Fonde, U.S. Fish & Wildlife Service, U.S. Forest Service, International Program* (US Forest Service – Agriculture Department), *Government of Canada, Global Environment Fund* (GEF) e o *World Bank* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2015b), na construção de um consórcio denominado *Alianza del Pastizal*¹¹, formalizado em 2006 (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2015a). Assim,

(...) la Alianza del Pastizal¹² nace a partir de una iniciativa de Birdlife International con la misión de conservar los pastizales naturales y su biodiversidad en el Cono Sur de América del Sur a través de acciones coordinadas entre los cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), y entre los sectores de la sociedad (productores, organizaciones civiles, academias y gobiernos) en el marco de un desarrollo armónico y sustentable de la región. [Grifo meu] (ALIANZA DEL PASTIZAL, VI Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2012)

¹¹ Considerando a “contaminação moral” constitutiva das políticas de desenvolvimento anteriormente citada, reflexão proposta por Barroso e Nicaise (2014) com base no referenciado trabalho de Mauss acerca da “dádiva”, o nome *Alianza del Pastizal* – visando, sobretudo, uma “aliança pelas pastagens” –, possui proximidade interessante com o “fio condutor” do trabalho de Mauss conforme Lanna (2000), isto é, a própria noção de “aliança”.

¹² A saber, os patrocinadores deste consórcio, além do BID (“doador” direto do projeto aqui analisado), seriam o *AAGE V. Jensens Fonde, U.S. Fish & Wildlife Service, U.S. Forest Service, International Program* (US Forest Service – Agriculture Department), *Government of Canada, Global Environment Fund* (GEF), e o *World Bank* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2015b)

O relato acima parece sintetizar o processo pelo meio do qual a *Bird Life International*, a partir do estabelecimento de um “desenvolvimento harmônico e sustentável” como objetivo final e “ideia-força” (SCHMITT, 2011) central, passou a atribuir papel central para a *Alianza del Pastizal* nas ações de mediação, ou seja, coordenação e articulação entre distintos atores, interesses e objetivos (materiais e imateriais) na região dos pampas sul-americanos. Sendo assim, este consórcio tratar-se-ia de

(...) *una coalición* de organizaciones y personas referentes, provenientes de los sectores público y privado, y del conjunto de la Sociedad Civil y de la Academia, que sostienen interés en los pastizales naturales del Bioma Pampa del Cono Sur de Sudamérica y mantienen actividades concertadas en función de lograr su conservación. [Tendo como meta institucional converter-se] (...) en una plataforma amplia y confiable para organizaciones conservacionistas, casas académicas, sindicatos y asociaciones ruralistas, gobiernos y sociedad en general, *para el desarrollo de proyectos, creación de políticas, estímulo a la investigación científica [grifo meu]* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a p. 1-2)

Deste intuito, como aponta Neves (2008), tanto a elaboração de um projeto¹³, quanto sua colaboração em prática, pressuporiam a interconexão entre “mundos diferenciados”, que, por sua vez, não se interligariam imediatamente, dependendo de múltiplas formas de mediação – ou seja, processos de articulação ativa em que uma ou mais pessoas (ou organizações) assumem o papel de facilitar, conectar, comunicar, implementar e efetivar ações. Estes diversos processos de interligação (no caso estudado sob os auspícios da *Alianza del Pastizal*) se assentariam, como aponta Neves (2008, p. 35), na “elaboração de certas equivalências fundamentais à produção de determinados consensos e códigos comuns”. Justamente nesta articulação de diferentes elementos (entre atores, setores, recursos, atividades e etc.) se dariam as origens de distintas trajetórias em busca do desenvolvimento (SCHMITT, 2011).

Na organização deste consorcio, e, sobretudo, nos processos de articulação de redes realizados sob sua égide, mobilizando relações, recursos e significados, estes processos “propiciariam a interconexão entre diferentes mundos e formas de conhecimento, transcendendo domínios institucionais específicos e interligando uma grande diversidade de arenas” (SCHMITT, 2011 p. 92-93). Nestas redes acionadas,

¹³ Em tom crítico, para Perrot (2008), a noção mesma de “projeto” enquanto canal automático e aparentemente obrigatório da ajuda deveria ser revista, uma vez que o projeto corresponde, antes de tudo, em “uma necessidade das ONGs: é por meio deles que elas justificam sua ação e se reproduzem” (PERROT, 2008 p. 222).

diferentes interesses locais e transnacionais se articulariam, alimentando a estrutura e a dinâmica do campo do desenvolvimento, promovendo o estabelecimento de coalizões e interesses mútuos (RIBEIRO, 2008). Na confluência destas múltiplas realidades, e através de processos de luta, negociação e acomodação, em diferentes espaços de “confrontamento”, se processaria o desenvolvimento (SCHMITT, 2011).

Questionado acerca dos debates ocorridos na região, especialmente a partir do processo de reestruturação produtiva e seus impactos socioambientais, o primeiro entrevistado acredita que:

Esta discussão já tem iniciado a bastante tempo... eu creio que desde 2005 começou a haver uma discussão, muito em função das ameaças que o pampa estava sofrendo em relação a expansão das lavouras, dos cultivos agrícolas, da silvicultura, dos plantios de eucalipto da região, (...) essa discussão foi juntando outros atores, de diferentes campos, científicos e políticos, e das organizações de classe dos produtores aqui da região do pampa... Isso foi gerando uma rede de discussão... essa discussão foi aumentando... e depois eu perdi um pouco do contato (...), quando vi, essa rede estava muito fortalecida... Eles foram avançando em termos de estratégias. O que era antes um discurso, redundou em estratégias de conservação. (...) Hoje, ações que estão acontecendo, foram construídas há uma década atrás enquanto discurso... (Entrevista 1, 04/04/2015)

A ampliação desta “rede de discussão”, como sugere o entrevistado, parece, em mesma medida, ser paralelo à expansão e ao fortalecimento do consórcio *Alianza del Pastizal*. Ao apresentar um painel no *VIII Encontro de Pecuáristas de Pastagens Naturais do Cone Sul* acerca das principais linhas de trabalho desta organização e sua estrutura político-administrativa, o então coordenador regional deste consórcio sugere, como exemplo da considerável expansão desta organização, que entre o ano de 2012 e 2013 a *Alianza del Pastizal* progrediu de “100 establecimientos miembros a 400 y su número sigue en aumento” (ALIANZA DEL PASTIZAL, VIII Encontro de Pecuáristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2014c p. 2).

Dentre as diversas organizações e agências que, sistematicamente, passaram a compor a rede *Alianza del Pastizal*, me restringindo especificamente no caso do Estado do RS, é possível destacar os sindicatos rurais de Bagé e Lavras do Sul, a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), a Associação dos Produtores de Carne do Pampa Gaúcho da Campanha Meridional (APROPAMPA), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA – Pecuária Sul), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Empresa de Assistência Técnica

e Extensão Rural (EMATER) e a Fundação Zoobotânica (FZB) (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2014a; 2014b).

Ainda, das secretarias estaduais vinculadas ao setor ambiental e rural que concederam tempo de suas atividades de mediação ao longo da consecução do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, encontram-se a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA-RS), a Secretaria de Agricultura e Pecuária (SEAPA-RS) e a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR-RS) – esta última em menor proporção que as demais. Além destas, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação (SEPLAG-RS) também envolveu-se neste projeto, mesmo que minimamente. Sua participação deveu-se ao fato deste projeto ser concebido, inicialmente, enquanto “projeto estratégico”, isto é, iniciativa a ser operacionalizada através de atuação articulada entre diversas agências do Estado do RS (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012h).

Estimando a operação conjunta entre estas secretarias (bem como entre outras agências – governamentais ou não – dos distintos países participantes deste projeto), distintas visões acerca do desenvolvimento – e, ainda, visões de sociedade, natureza e futuro – e das ações políticas capitaneadas em defesa destas concepções, emergem e tendem, por consequência, a se confrontar e/ou congregar. Entretanto, em rápida antecipação acerca das atividades executivas ao longo do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, mais precisamente, no caso do Estado do RS, a análise documental demonstrou que nenhum diálogo e/ou proposição conjunta entre as secretarias estaduais foram operados. As ações realizadas parecem ter sido operadas de forma atomizada e sem aparente conexão para com outras atividades executadas. Os diálogos entre agências e organizações diversas dos outros estados envolvidos, no entanto, foram recorrentes, sendo melhor contextualizadas e analisadas na seção que se segue.

Considerando as percepções levantadas até este momento, e, ainda, visando a melhor compreensão da atuação do consórcio *Alianza del Pastizal*, procuro ancorar minhas reflexões analíticas nos estudos de Haas (1992). Este autor, buscando examinar os processos e os atores envolvidos na coordenação internacional de políticas, utiliza o termo “comunidades epistêmicas” para referir-se a uma rede de profissionais com “expertise” e “competência reconhecida” em um determinado domínio ou *issue-area*, e que, em mesma medida, reivindicam autoridade em torno dos conhecimentos relevantes em políticas públicas ligadas a este domínio (HAAS, 1992).

Para Haas (1992), estas “comunidades epistêmicas” seriam singulares pelo fato de compartilharem: (i) um conjunto de princípios e crenças normativas, fornecendo uma racionalidade baseada em valores específicos para a ação social dos membros desta “comunidade”; (ii) crenças comuns acerca de possíveis relações de causa-efeito, isto é, quanto às possíveis “soluções” direcionadas a um conjunto central de problemas nesta área; (iii) noções de validade comuns, ou seja, critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para a avaliação e a validação do conhecimento no domínio de sua especialidade; e, por fim, (iv) um projeto político comum, isto é, um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais sua competência profissional é dirigida (HAAS, 1992).

Enraizando-se em vários órgãos estatais e/ou organizações internacionais, estas “comunidades epistêmicas” gerariam um processo ativo de difusão de ideários, resultando, por vezes, em impactos sistêmicos diversos (HAAS, 1992). No caso deste estudo, esta “comunidade epistêmica”, representada na figura do consórcio *Alianza del Pastizal* e, em mesma medida, na rede de atores que gradualmente se associou ao consórcio¹⁴, seria o canal pelo meio do qual novas ideias e interesses – e, sendo assim, reflexos de uma visão política particular – circulam entre sociedade e governo, bem como entre países. Como consequência, esta “comunidade” tende a selecionar e direcionar questões para o debate coletivo, identificando pontos para negociação e, por fim, propondo políticas específicas (HAAS, 1992). As devidas adequações analíticas a esta perspectiva surgem, melhor contextualizadas, ao final deste capítulo.

Como pano de fundo da constituição e consolidação do consórcio *Alianza del Pastizal*, e portanto, corrente ao processo de estruturação de redes, conforme Ribeiro (2008), o próprio desenvolvimento surgiria enquanto “ideologia/utopia” que cimentaria os diversos interessados, redes e instituições envolvidos. Por parte da *Alianza del Pastizal*, é clara a fundamentação de suas proposições em pressupostos desenvolvimentistas, uma vez que esta organização visaria, especialmente, a operacionalização de estratégias articuladas entre diversos setores governamentais e não governamentais para alcançar “um desenvolvimento agropecuário e florestal sustentável, e conjuntamente promover o desenvolvimento social, o crescimento econômico, e a

¹⁴ A saber, mesmo se tratando de um conceito relativamente amplo, passível de múltiplas percepções e reflexões (incluindo sua utilização conforme critérios mais restritos, diferente da interpretação fornecida por Haas, 1992) acredito que tal perspectiva possibilite uma satisfatória interpretação do gradual processo de aproximação e associação entre distintos atores (políticos, pesquisadores, produtores e etc.) da região campestre para com o consórcio *Alianza del Pastizal*.

conservação da natureza, junto com seus bens e serviços ambientais” [grifo meu] (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2014a p. 1). A partir da consolidação deste consórcio, estabelecem-se seus objetivos:

- (i) Reunir criterios, voluntades y acciones de diversos sectores sociales (conservación, ruralidad, academia, política), de los cuatro países de la región en procura de la conservación de los pastizales naturales; (...)
- (iv) Identificar, publicar y estimular las buenas prácticas rurales para el manejo productivo conservacionista; (v) Estimular la capacitación y formación de técnicos capaces de transferir conocimientos y buenas prácticas para el manejo productivo conservacionista a los productores; (vi) Certificar o avalar productos rurales que contribuyen a la conservación del pastizal y su biodiversidad; (vii) Diseñar, consolidar y ejecutar proyectos de conservación y uso sustentable de los pastizales de la región; (...)
- (ix) Contribuir al establecimiento de Políticas de Estado (en distintos niveles, provincial, estadual, federal e incluso regional) para la conservación de los pastizales, su biodiversidad y las prácticas rurales sustentables (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a p. 2-3).

Buscando a consecução destes, a *Alianza del Pastizal* passou a promover uma série de eventos (incluindo encontros, dias de campo, seminários e etc.) buscando congrega interessados na conservação e na prática da pecuária em campo nativo nos pampas sul-americanos. A seguir, explano acerca dos “*Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*”, espaço institucionalizado de discussões – considerado de maior relevância pelo próprio consórcio *Alianza del Pastizal* – promovido com o intuito de estreitar diálogos e consensos entre grupos sociais distintos e os Estados quanto a ações políticas coordenadas – em forma de projetos e políticas – em nome do desenvolvimento sustentável da região.

2.2 Discussões e consensos: espaços de mediação no *locus* da rede

Nesta seção procuro compreender o teor das discussões e dos consensos obtidos ao longo dos “*Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*”. Tal opção se assenta no fato de minha perspectiva estar limitada à possibilidade de analisar estes eventos *ex post facto*, ou seja, a partir da análise dos documentos conclusivos gerados pelos próprios organizadores. Acredito que os percursos e posições exaltadas nestes relatos revelem (em parte) “os trânsitos feitos pelos sujeitos”, e registrem não apenas a passagem “de um tempo histórico atravessado pela sucessão das conjunturas políticas”, mas, sobretudo, “testemunhos (...) da instauração de cursos simbólicos. No modo próprio

de cada trajeto desvela-se a tessitura de uma narrativa política” (CARVALHO, 2000 p. 285-286).

Neste sentido, considerando a intencionalidade deste consórcio em proporcionar e estimular a comunhão entre ideias, interesses e objetivos entre diversos atores e instituições, vide relato a seguir, considerar este âmbito de discussões através da perspectiva das mediações políticas e culturais permite o perceber enquanto espaço de comunicações com potencial para constituir-se em uma “comunidade de argumentação”¹⁵, visando graus mais ou menos satisfatórios de “fusão de horizontes” (ANJOS e SILVA, 2008). A saber, conforme seus propositores, estes “*Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*” teriam

(...) la finalidad de brindar un espacio a productores ganaderos y personas vinculadas a la academia y la conservación de la biodiversidad, para *debatir sobre temas, problemas y soluciones en común. Constituyen la actividad de mayor relevancia social y política de la Alianza del Pastizal* y concitan el interés de amplios sectores de la sociedade [*grifo meu*] (ALIANZA DEL PASTIZAL, VI Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2012).

Inspirado na crítica de Bruno Latour, sobretudo em sua obra *Jamais Fomos Modernos* (1994), interpreto estes encontros como um fenômeno “híbrido”. Sob esta perspectiva é possível compreender como a questão ambiental (aqui, mais especificamente, a relação das pastagens nativas para com a conservação da biodiversidade e, por conseguinte, dos “serviços ambientais” relacionados a sua manutenção nos pampas sul-americanos) comparece simultaneamente enquanto objeto científico – onde cientistas e técnicos (supostamente) concordam que a substituição substancial das pastagens nativas por cultivos industriais e/ou a alta utilização de pastagens exóticas está diretamente relacionada a perda de biodiversidade – e objeto político – onde, tal temática, conforme seus organizadores, exigiria uma ação que se estenda a toda região dos pampas sul-americanos (ALIANZA DEL PASTIZAL, I Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2007).

A partir da realização do *I Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*, em 2007 na cidade de Bagé no RS, estes encontros foram realizados anualmente¹⁶, variando tanto o local onde o mesmo foi organizado, quanto as

¹⁵ Para Silva (2007), uma “comunidade de argumentação” se caracterizaria por formas diversas de diálogos democráticos, onde a validade lógica dos argumentos pressuporia acordos intersubjetivos em torno de regras explícitas ou tacitamente admitidas.

¹⁶ II Encontro em Mercedes, Corrientes, Argentina (2008); III Encontro em Asunción, Paraguai (2009); IV Encontro em La Paloma, Rocha, Uruguai (2010); V Encontro em Lavras do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil

organizações apoiadoras, haja vista que o papel referencial de organização ser incumbência da própria *Alianza del Pastizal*. Neste estudo, no entanto, limito minha análise aos primeiros cinco eventos, por se tratarem, justamente, dos encontros realizados anteriormente a formalização do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. Sendo assim, visando subsidiar as informações que se seguem, começo descrevendo o perfil dos participantes que compuseram esta “comunidade de argumentação”:

En el comienzo se trataba de unas pocas personas, especialmente técnicos¹⁷ vinculados al estudio de las aves silvestres o al manejo de pasturas nativas, junto a muy pocos productores (..) y casi ningún funcionario público, [já] el V Encuentro [marcou] un punto de inflexión (...) cuanto a la participación de productores. Esta vez fueron más los productores que los técnicos (ALIANZA DEL PASTIZAL, V Encuentro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2011 p. 2)

Dentre os envolvidos, e, uma miríade de discussões, exponho os consensos obtidos ao longo do *II Encontro*, onde, conforme documento conclusivo, convencionou-se que:

1. La actividad ganadera basada en campos naturales, y con el aporte de tecnología que permite mejorar el rendimiento o condición de las pasturas, tiene no sólo un gran potencial económico (...), sino que encierra beneficios ambientales y ecológicos que deben ser reconocidos y valorados; 2. *Es urgente la necesidad de instrumentar medidas de otorgamiento de mayor valor a los productos rurales producidos en base a pastizales naturales bien manejados*; 3. *Esto debe darse en el marco de políticas de gobierno coherentes (...)*; 4. Urge una mayor y más clara difusión de herramientas existentes (pero no siempre “disponibles”), para alcanzar mejores situaciones de rendimiento (...) a través del desarrollo de Manuales de Buenas Prácticas o similares herramientas de transferencia; (...) 8. *Se plantea la necesidad de convocar a una mayor participación, [nos próximos encontros] a los representantes de los gobiernos, (...) y de representantes del arco político de los cuatro países* (ALIANZA DEL PASTIZAL, II Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2008 p. 4-5).

Este relato permite uma melhor compreensão das ações que se seguem a este evento. Destas ponderações, ressalto a conclusão acerca da “necessidade” de

(2011); VI Encontro em Cayastá, Santa Fe, Argentina (2012); VII Encontro em San Ignacio, Misiones, Paraguai (2013); VIII Encontro em Cayastá, Província de Santa Fe, Argentina (2014)

¹⁷ Tal perfil entre os participantes também é perceptível se ponderarmos, por exemplo, quanto ao *II Encontro*, onde as temáticas debatidas e os painéis expostos ficaram sob coordenação, exclusiva, de engenheiros agrônomos - vinculados a instituições como INTA, Aves Argentinas, Fundação Vida Silvestre Argentina, APROPAMPA (RS) - e biólogos - vinculados a *BirdLife Suíça* e Sociedade Audubon (Programa das pradarias do Mississipi). Apenas a abertura do evento ficou a cargo de um produtor local, na condição de representante em Corrientes da Sociedade Rural Argentina, em conjunto com um dos diretores do INTA e o intendente municipal de Mercedes (ALIANZA DEL PASTIZAL, II Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2008)

instrumentalizar medidas que possibilitem agregar maior valor a forma de produção pecuária alicerçada em campo nativo, desde que, “bem manejados” (item 2). Esta “necessidade”, por sua vez, estaria calcada em uma maior participação de representantes governamentais ao longo destas discussões (item 8), tendo em vista a sinalização de que ações deste tom deveriam concretizar-se mediante a políticas de estado (item 3). Ademais, no que tange ao item 4, isto é, a difusão de ferramentas de instrução para um “bom manejo”, mesmo que tal proposição não seja aprofundada neste momento, reforço que trata-se de peça fundamental no ideário do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, como tratarei¹⁸ no capítulo que se segue.

Ora, como levar a cabo tal proposição? Ou seja, como captar uma maior participação governamental no debate acerca de “iniciativas políticas comuns”, e, sobretudo, quais ferramentas – e em que condições – irão instrumentalizar as medidas que agreguem este “maior valor” idealizado? Tais questões ficam mais claras na análise de dois processos: (i) uma breve descrição de ações de contato por parte dos representantes da *Alianza del Pastizal* para com os governos da região, buscando um maior envolvimento destes, e; (ii) nas discussões e consensos ocorridos ao longo dos *Encontros de Pecuáristas de Pastagens Naturais do Cone Sul* que sucedem este segundo evento, ampliando os debates quanto a possíveis instrumentos de direcionamento de “maior valor” à produção. Ambas trajetórias são ampliadas nas seções que seguem. Ao fim, em uma última e breve seção, proponho reflexões e questionamentos acerca das questões suscitadas neste capítulo, servindo, inclusive, como prelúdio ao capítulo que segue.

2.2.1 Na busca por envolvimento

Em 2009, ainda no mês de agosto, representantes do consórcio *Alianza del Pastizal* atuaram na condição de intermediadores em um processo de busca pelo estabelecimento de “interesses comuns” junto aos representantes governamentais da região – isto é, Estado do RS (Brasil), províncias de Santa Fé, Formosa e Entre Rios (Argentina), Uruguai e Paraguai –, operando, sobretudo, na construção de meios de integração e consentimento para a solicitação de financiamento junto ao Banco

¹⁸ A saber – mesmo que antecipando a descrição –, fundamenta o Componente 2 do projeto, isto é, o “Manual de práticas rurais” associadas ao Componente 1 do mesmo (Índice de Conservação das Pastagens – ICP).

Interamericano de Desenvolvimento (BID) (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

Dentre as reuniões promovidas nas províncias de Entre Ríos e Santa Fé (Argentina), no Estado do RS (Brasil) e no Uruguai, mediante procedimentos semelhantes, foram apresentadas as ideias iniciais acerca deste possível projeto, com ênfase a algumas premissas básicas, tais como: a proposta de governabilidade, as possíveis ações em que as agências governamentais teriam gerência e poderiam contribuir, e, condições (contrapartidas) para esta participação (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

Buscando submeter um projeto de cooperação técnica junto ao BID – mais especificamente, em sua linha de financiamento para Bens Públicos Regionais (BPR) –, além de contrapartida na forma de recursos econômicos a ser investida em nome desta iniciativa, foi solicitada uma carta de aval destes entes governamentais, visando a formalização deste compromisso junto à instituição financeira. Além das reuniões já citadas, outras não tiveram seus relatos ofertados no site da instituição, no entanto, os representantes governamentais de Formosa (Argentina) e do Paraguai também assinalaram positivamente para participação (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2009e, 2009f, 2009g, 2009h, 2009i, 2010a).

De acordo com a análise documental realizada, a participação nestas reuniões ficou restrita a membros de alta posição hierárquica da *Alianza del Pastizal* – coordenador geral do consórcio e os diretores de suas entidades estruturantes, isto é, *Aves Uruguay*, *Aves Argentinas*, *Guyra Paraguay* e *SAVE Brasil*, cada um em seu respectivo país – e dos governos da região – representantes de secretarias ambientais e/ou rurais. Dentre estes atores, no entanto, um único personagem participou efetivamente de todas reuniões, tendo, inclusive, atuação destacada: o coordenador geral da *Alianza del Pastizal* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d).

Considerando seu relevante papel, proponho uma breve reflexão quanto à capacidade efetiva de intervenção deste ator, isto é, sobre questões ligadas ao seu “desempenho” (equiparando tal consideração perante suas próprias prerrogativas, sem, no entanto, estabelecer qualquer juízo de valor acerca de suas ideias). O relato que se segue ressalta as prerrogativas deste ator enquanto estratégico agente-mediador, dado, principalmente, seu dever em atuar sistematicamente na construção de meios de integração e interconexões diversas, visando, sobretudo, determinados graus de correspondência:

(i) Es quién coordina las actividades de la Alianza del Pastizal en sí misma, *interactuando con la Mesa Directiva, los Miembros de la Alianza*¹⁹, *el Consejo Asesor*²⁰, *los coordinadores nacionales y el público en general*. (ii) Lidera los procesos regionales (Estrategia Regional, Planes de Acción). (...) (iii) *Su principal función es mantener en marcha la Alianza del Pastizal, comunicadas a las partes y a la sociedad, crear relaciones estratégicas, desarrollar la Estrategia y los Planes de Acción, procurar financiamiento, revisar los avances de acciones concretas, coordinar acciones acordadas* (...) (iv) El coordinador deberá mantener informados a los coordinadores nacionales y acordar con ellos toda actividad en los países de éstos (...) [grifo meu] (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a p. 7-8)

Associo tais questões aos estudos acerca da possibilidade e/ou dever de intelectuais mediarem processos e ideologias, me referenciando, precisamente, nos estudos de Said (2005) a respeito destes e suas vocações. Desconsidero nesta reflexão a definição que Said (2005) defende acerca da figura do intelectual. Procuro me ater, entretanto, à perspectiva analítica do autor no que tange ao destaque dado às “vocações” deste intelectual, isto é, ao fato deste ser “um indivíduo dotado de uma vocação para representar, dar corpo e articular uma mensagem, um ponto de vista, uma atitude, filosofia ou opinião para (e também por) um público” (SAID, 2005 p. 25). Assim, interessaria pensar o intelectual “enquanto figura representativa — alguém que visivelmente representa um certo ponto de vista, e alguém que articula representações a um público, apesar de todo tipo de barreiras” (SAID, 2005, p. 27).

Exatamente o ponto de minha reflexão: considerando a existência de diversas barreiras neste trajeto – ou seja, percalços possíveis na interconexão entre mundos distintos, e estes serem, justamente, o espaço de manobra do mediador –, este autor sugere direcionar maior atenção à capacidade de “intervenção efetiva e ao desempenho” deste, “que, juntos, constituem a própria força vital de todo verdadeiro intelectual” (SAID, 2005 p. 27). Nesse sentido, a saber:

El [Sr. Coordinador Geral da *Alianza del Pastizal*] fue invitado a tomar la coordinación [do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul] a través de un proceso de contratación directa, *dados sus antecedentes en la materia y rol en el desarrollo de la propuesta original, durante la cual lideró el consenso entre los actores de gobierno, las ONG de la Alianza del Pastizal y la entidad financiera*. [Grifo meu] (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a p. 3)

¹⁹ Faz referência a *Aves Uruguay, Aves Argentinas, Guyra Paraguay e SAVE Brasil*

²⁰ A saber, este conselho é um corpo de especialistas para consulta e “guia permanente”, integrado por até 24 “cientistas” (tais como agrônomos, biólogos, veterinários, econômicas e etc.) e “dirigentes” rurais considerados pela organização como “conservacionistas” (os termos “cientistas” e “dirigentes” são realizados pelos propositores do projeto). As consultas a este Conselho Assessor seriam canalizadas e administrativas pelo coordenador geral da *Alianza del Pastizal*, com a aprovação de no mínimo 25% dos integrantes da Mesa Diretiva e, ademais, ao menos um representante de cada país (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a).

Este relato possibilita ressaltar o fato de, em reconhecimento ao papel efetivo deste intermediador frente aos diversos espaços possíveis para atuação, o então coordenador da *Alianza del Pastizal* – posição que exerceu entre 2006 e 2011 (PARERA et al, 2012) – ter sido alçado à condição de coordenador do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul da América do Sul, iniciativa de financiamento submetida ao BID em 2010 e aprovada em 2012.

Considerando este “reconhecimento” como resposta a “efetividade” deste intermediador, seu papel no objeto deste estudo pode ser equiparado a função exercida pelos “empreendedores de políticas” estudados por Kingdon (2003). Tal aproximação se assenta, principalmente, no papel fundamental deste intermediador na promoção de processos de mudança na agenda política²¹ (KINGDON, 2003). Sobre tal perspectiva, para Capella (2006), estes “empreendedores de políticas” desempenhariam um papel singular e, em certa medida, fundamental nos processos de constituição de políticas públicas: unindo soluções a problemas, propostas a momentos políticos, problemas a eventos políticos. Sem este “empreendedor”, a ligação entre os diversos fluxos poderia não acontecer – ideias que deixam de ser defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas e etc. (CAPELLA, 2006).

Complementando as informações acerca da atuação deste “empreendedor de políticas”, e, em mínima antecipação das estratégias executivas do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais (mais especificamente, um balanço acerca das reuniões executivas realizadas), ressalto a continuada atuação deste “empreendedor” enquanto “ator-mediador” (agora, entretanto, como coordenador do projeto), haja vista que este foi o único representante a participar, efetivamente, de todas as 19 reuniões²² executivas expostas documentalmente no site institucional deste consórcio, propondo pautas diversas e liderando o estabelecimento de concordâncias acerca de horizontes políticos comuns (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2015c).

²¹ No que tange aos trabalhos de Kingdon (2003), contribuindo para a articulação e convergência dos três fluxos, “problems”, “policies” e “politics”, em um processo denominado “coupling”. As mudanças efetivas, por sua vez, ocorreriam quando as denominadas “policy windows” encontrar-se-iam abertas e, assim, suscetíveis para tal (KINGDON, 2003)

²² Sendo oito em solo argentino (quatro em Entre Rios, duas em Formosa e duas em Santa Fé), seis em solo rio-grandense, duas no Paraguai e três no Uruguai.

2.2.2 Na busca por alternativas

Em outubro de 2009, ao longo do *III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*, dava-se continuidade às discussões acerca da “necessidade” de atribuir um “maior valor” à produção pecuária oriunda dos pampas sul-americanos (quando ancorada em pastagens naturais), incluindo as possíveis ferramentas que tenderiam a instrumentalizar tal interesse. Nestes debates,

La instalación de un “etiquetado regional” para las Carnes del Pastizal Natural es identificada como una prioridad que atraviesa a los distintos grupos de ganaderos organizados (por ejemplo Apropampa, Progan, Vaquerías del Este y otros), que permita reconocer y estimular los productos y subproductos de la carne basada en la producción sustentable sobre campos naturales [grifo meu] (ALIANZA DEL PASTIZAL, III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2009 p. 1)

Este relato permite perceber o relevante papel de diversas organizações de produtores na proposição de alternativas, demonstrando seus interesses em torno da certificação da produção pecuária. Considerando este fato, segundo Haas (1992), a definição das alternativas pode ser considerada um destacado instrumento de poder, pois, ao apontar quais possibilidades são viáveis, com (supostamente) uma base das compreensões causais dos problemas a serem enfrentados, estes atores poderiam limitar o leque de alternativas consideradas (HAAS, 1992). A análise deste e dos eventos subsequentes reafirma tal ponderação, uma vez que as demais discussões dão-se, apenas, acerca da operacionalização desta ideia, sem, no entanto, questionar acerca de diferentes possibilidades.

Em meio a estas discussões, convencionou-se que este selo estaria associado ao logo da *Alianza del Pastizal* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2010b) e respaldada pela *BirdLife International* (PARERA e CARRIQUIRY, 2014). Tal instrumento seria a representação da identidade que a *Alianza del Pastizal* – e, portanto, da *BirdLife International* – intencionava consolidar na região, associando a conservação das pastagens naturais à conservação das aves nativas dos pampas sul-americanos. Na concepção de Radomsky (2010), selos como este tenderiam a condensar atributos e simbolizariam um “conjunto de práticas sociais e problemas ambientais, prestando-se a uma transubstanciação simbólica (BOURDIEU; DELSAUT, 2008) de eficácia (mágica) em que alimentos com selos se distinguem dos demais” (RADOMSKY, 2010 p. 26).

No entanto, questões mais amplas acerca desta certificação, como por exemplo, alternativas de inserção desta produção em possíveis mercados diferenciais, relações com intermediadores/atravessadores²³ – que por sua vez, atuam na relação entre produtores e frigoríficos (FERREIRA, 2002) – e etc., não foram debatidas ao longo deste e outros eventos. Antes o contrário, acorda-se no *III Encontro* que esta certificação

(...) nace para crear demanda, y no necesariamente como una respuesta a la misma (...). El mecanismo no se ocuparía de desarrollar los negocios (ni de completar otros aspectos de calidad del producto). Los negocios deben hacerlos los consorcios y grupos de ganaderos, o los empresarios intermedios, haciendo uso de esta nueva herramienta (ALIANZA DEL PASTIZAL, III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2009 p. 2).

Este relato possibilita constatar uma dinâmica operacional onde, criadas as condições para o funcionamento deste “selo”, e, no mesmo momento, instituídos os limites de sua operação, requeresse, a seguir, que os atores interessados passem a competir em torno deste instrumento. Neste sentido, parece haver a presunção de que produtores, intermediários e compradores devam funcionar por si mesmos, sem grandes interferências e/ou intervenções diretas, suscitando, portanto, uma lógica operativa de cunho consideravelmente liberal. Tal questão é pertinente, dado, sobretudo, a desconsideração de uma série de processos em torno desta comercialização da produção, onde, por vezes, grande parte das relações de poder e subordinação podem ocorrer.

Ainda ao longo do *III Encontro*, foram debatidos critérios passíveis de serem avaliados como legitimação deste ateste. Neste sentido, convencionam-se algumas características gerais:

(...) sencillez de atributos (en función de su aplicabilidad regional), mayormente sostenido en atributos del paisaje (requisitos de proporción y estado de “campo natural”), ciertas normas simples de manejo, ciertos indicadores biológicos sencillos, y seriedad en la definición y fiscalización (ALIANZA DEL PASTIZAL, III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2009 p. 1).

Estas discussões, por sua vez, prosseguem e se intensificam ao longo do *IV Encontro*. Visando materializar tal ideia, neste evento fora validado um protocolo de certificação – outrora formulado e debatido em evento²⁴ promovido pela própria *Alianza del Pastizal*. Após os debates,

²³ Estes agentes compradores de gado – a partir de seu conhecimento de cada região e dos produtores –, adquirem a matéria prima e os repassam para frigoríficos, recebendo assim, um percentual pelo valor de transação (FERREIRA, 2002)

²⁴ Este protocolo fora elaborado através de um documento base construído a partir da “Gira dos Padrões de Carne de Campo Nativo do Cone Sul”, realizada com a participação de “especialistas” da região, incluindo

(...) ganaderos y conservacionistas aliados acuerdan un protocolo para certificar carnes ecológicamente amigables bajo los auspicios de Alianza del Pastizal. [Sendo assim], (...) se abocó a la tareas de validar un protocolo para la definición de “Carnes del Pastizal”, que (...) estarían señaladas por un sello único, con validez en los cuatro países (ALIANZA DEL PASTIZAL, IV Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2010 p. 1-2).

De acordo com este protocolo de certificação, o ateste do estabelecimento produtivo dar-se-ia mediante auditoria a ser realizada por terceiro, ou mais especificamente, por entidades habilitadas em convênio com a *Alianza del Pastizal* (proprietária do “selo”). A aprovação dos requisitos estipulados, por sua vez, seria realizada através da atuação de avaliadores (mediadores-técnicos) “capacitados” pelo próprio consórcio, baseados em mecanismo auditado pelo Conselho de Certificação de Carnes del Pastizal²⁵ (CCCP), órgão responsável por realizar ajustes periódicos do protocolo, o adaptando “à circunstâncias especiais” e a resolução de “situações particulares” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2010b).

A saber, grande parte dos componentes convencionados neste protocolo de certificação tiveram repercussão direta no Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul. Questões como a necessidade de possuir, no mínimo, 50% da superfície total da propriedade com cobertura de campo natural como requisito para participação, bem como, a adição de “pontuação complementar” ao longo do processo avaliativo para o produtor que esteja situado em alguma “Área Importante para a Conservação das Aves” (IBA), “Áreas Valiosas de Pastagem” (AVP) e/ou área protegida oficial (seja municipal, estadual ou federal), são itens centrais assimilados ao longo de sua consecução.

Já o *V Encontro*, caracterizado pelo anúncio da aprovação de uma “ajuda” – expressão utilizada pelos organizadores deste evento – por parte do BID para o desenvolvimento do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais (ALIANZA DEL PASTIZAL, V Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul, 2011), é palco de discussões diversas sobre a construção de um “índice” que

50 representantes do Uruguai, Brasil, Paraguai e da Argentina, realizada em Maio de 2010 (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2010b)

²⁵ Este conselho possui como função “velar por la correcta interpretación, aplicación y custodia del Protocolo de Carnes del Pastizal en el ámbito de los 4 países, así como verificar necesidades de ajustes o correcciones, que deberán ser acordados con la Mesa Directiva” (ALIANZA DEL PASTIZA, 2013b p. 1). Para melhor compreensão do perfil que compõe tal conselho, ver em Alianza del Pastizal (2013b).

condense os critérios e requisitos inicialmente ponderados na forma de um ateste do estabelecimento produtivo como requisito para a certificação “*Carnes del Pastizal*”.

Tendo em vista que este projeto anunciado objetivou, sobretudo, a construção de “un índice destinado a medir la contribución de los establecimientos rurales a la conservación de la biodiversidad de los pastizales naturales con miras a su aplicación en un sistema de incentivos oficiales” (ibidem, p. 3), os debates acerca desta ferramenta ao longo do *V Encontro* parecem representar apenas uma continuidade desta escolha. Tal opção metodológica, no entanto, foi convencionada ainda ao longo da formulação do projeto de cooperação técnica submetido ao BID em 2010, se mostrando, portanto, um processo decisório pouco participativo, definido conforme os interesses dos formuladores e propositores deste projeto, isto é, dos coordenadores da *Alianza del Pastizal* e sua entidade *Aves Uruguay* (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2014b).

Neste *V Encontro*, em seminários específicos são tratadas questões técnicas e operacionais relativas a este índice, tendo como fruto o estabelecimento de algumas premissas básicas²⁶ para seu funcionamento. Após as discussões, seus consensos foram submetidos à consulta e validação do Conselho Assessor da *Alianza del Pastizal* (portanto, a palavra final cabe a esta cúpula de 24 “cientistas”), tendo suas premissas perpetuadas ao longo da consecução do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. A formulação e o desenvolvimento definitivo da estrutura matemática deste índice, no entanto, seriam consolidadas já na execução do projeto.

Ademais, além deste declarado interesse pela consolidação dos pressupostos técnicos reivindicados como “válidos” para uma avaliação dos “parâmetros” de conservação do ambiente pastoril, outra questão parece ser referencial ao longo das discussões realizadas nestes encontros, ou mais precisamente, no segundo e quinto evento. Tratar-se-ia do interesse pela difusão de condutas de manejo da produção, quando ancoradas, sobretudo, em preceitos (técnico-científicos), como sugere o relato que se segue (quando compreendido junto ao objetivo “v” do consórcio). Ambas questões parecem compor a essência do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, comparecendo e se desdobrando com maior ênfase ao longo de sua execução.

(...) se habló de la necesidad de una “escuela” de técnicos en producción ganadera conservacionista del pastizal, que lance gente capacitada al terreno y que ayude a los productores a mejorar el manejo de sus, a proponer por fin una “tecnología de procesos”, en lugar de la consabida “tecnología de insumos” que normalmente traen las visitas técnicas

²⁶ Para consulta de tais premissas, ver Parera et al (2014 p. 42).

2.2.3 Reflexões parciais, questionamentos e prelúdio ao próximo capítulo

Enfim, se a proposição destes eventos proporcionou a estruturação de uma “comunidade de argumentação” nos pampas sul-americanos, versando, sobretudo, a respeito de problemáticas, alternativas e possíveis soluções – conforme, é claro, a perspectiva dos participantes – a respeito da reestruturação produtiva da região e seus impactos ambientais – principalmente acerca da “sustentabilidade” da produção pecuária –, uma análise cautelosa da ordem constitutiva deste processo, incluindo os procedimentos anteriores a estes eventos, tende a revelar questões relevantes para reflexão.

Acredito que reduzir uma suposta “fusão de horizontes” como simples consequência dos “consensos” operados nesta “comunidade de argumentação” tende, como efeito, a ofuscar questionamentos relevantes. Explico: as análises realizadas até o momento demonstraram como, anteriormente a constituição desta “comunidade de argumentação” – composta, em sua maioria, por técnicos vinculados a *Alianza del Pastizal* e suas entidades estruturantes, bem como outros técnicos e representantes de entidades patronais de pecuaristas da região, apoiadores/sócios deste consórcio –, construiu-se, na figura do consórcio *Alianza del Pastizal*, uma “comunidade epistêmica”. Esta, por sua vez, se constituiu (isto é, fora gradativamente forjada) mediante convergências entre diferentes instituições e atores com relativa pré-disposição ao entendimento mútuo.

Sendo mais específico, referenciado nas percepções de Haas (1992), esta “comunidade epistêmica” constituiu-se a partir de agentes que compartilham (i) um conjunto de princípios (desenvolvimentistas e “sustentabilistas”, ancorados, sobretudo, em valores técnico-científicos) e crenças normativas (estratégias políticas coordenadas para a conservação das pastagens naturais dos pampas sul-americanos, visando, como consequência, a preservação das aves que habitam esta região); (ii) soluções comuns a um conjunto central de problemas, ou seja, a proposição de incentivos de mercado (através de certificação e comercialização da produção) aos pecuaristas aderentes, visando incentivar a conservação das pastagens naturais dos pampas sul-americanos, ameaçadas pelo processo de reestruturação produtiva; (iii) noções de validade comuns, simbolizadas nos critérios e pressupostos técnicos “validados” como fundamento do

índice de conservação das pastagens, eixo central para a alocação de incentivos aos pecuaristas; e, por fim, (iv) o interesse na proposição de um projeto político comum, isto é, o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais.

Considerando que todas estas características – devidamente adequadas as perspectivas de Haas (1992) – foram consolidadas ainda na construção do consórcio *Alianza del Pastizal*, isto é, na estruturação da “comunidade epistêmica”, e, ademais, considerando que os membros desta “comunidade epistêmica” compuseram, em sua grande maioria, esta “comunidade de argumentação”, parto do vocabulário desta perspectiva proposta por Anjos e Silva (2008) para questionar: em que medida esta suposta “fusão de horizontes” não fora facilitada e/ou limitada por uma possível sintonia anterior a estes eventos? Se este processo antecede aos eventos e se consolida, mais precisamente, na constituição desta “comunidade epistêmica”, que por consequência, se fortalece e se amplia a partir destes eventos, que espaço teria sido disponibilizado a posições controversas, ou mais especificamente, externas a esta “comunidade epistêmica”?

Ainda, se tal processo fora desencadeado e regido por uma organização multilateral internacional (conforme seus interesses), operando, de um nível mais elevado, a integração de distintas instituições, em detrimento de um processo de mobilização social dos pecuaristas locais, seria possível falar em um processo majoritariamente “de-cima-para-baixo”? Se a quase nula participação de pecuaristas – que não lideranças de entidades de representação patronais – ao longo destes eventos sugere uma limitação das estratégias e dos “consensos” estabelecidos (dada a desconsideração de uma série de “horizontes”), em que medida tal lógica pode ou tende a se repetir ao longo da constituição e operacionalização desta política comum? No capítulo que segue dou continuação a estas reflexões.

3 O PROJETO DE INCENTIVOS À CONSERVAÇÃO DAS PASTAGENS NATURAIS: CAMINHOS E DESCAMINHOS

Compreender o processo de transformações em nome do desenvolvimento – qual seja sua face, “sustentável”, “endógeno” e etc. – exige, sobretudo, uma reflexão acerca dos processos que o instrumentalizam, expressos em sua maioria mediante políticas públicas locais, regionais, nacionais e/ou transnacionais. No que tange aos estudos de políticas públicas, diversos autores divergem acerca dos conceitos (LASWELL, 1936; SIMEON, 1976; JENKINS, 1978; LYNN, 1980; DYE, 1984; PETERS, 1986; MEAD, 1995) e das perspectivas analíticas utilizadas em suas ponderações²⁷.

Considerando o trajeto reconstituído ao longo do capítulo 2 deste trabalho, parto de uma compreensão conceitual das políticas públicas enquanto um conjunto de decisões interligadas tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos (JENKINS, 1978). Neste sentido, para que uma política pública “exista”, é preciso que estas diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas em um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido²⁸, ou seja, um processo que mobilize elementos de valor e conhecimento a fim de realizar os objetivos constituídos pelas trocas entre estes atores políticos – públicos e privados (MULLER e SUREL, 2002). Tais pressupostos permitem refletir acerca do caráter normativo do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, ou seja, o perceber inicialmente enquanto um conjunto de fins a atingir.

Além da efetiva participação da *Alianza del Pastizal* e da rede de atores que a sustenta, seis governos da região do Cone Sul da América do Sul, isto é, o governo do Estado do RS (Brasil), as províncias de Santa Fé, Entre Ríos e Formosa (Argentina) e os governos de Uruguai e Paraguai, partilharam a operação de tal convênio de cooperação técnica. A saber, as responsabilidades executivas deste projeto contam com a coordenação da *Aves Uruguay* em atuação conjunta a um mecanismo executivo mais amplo, composto por um conjunto de funcionários de “nível político” (Conselho

²⁷ Dentre os trabalhos mais difundidos, encontram-se reflexões acerca do “policy cycle” (EASTON, 1970) – variando conforme o nome e conteúdo das etapas estudadas (FREY, 2000; RUA, 2009) –, do modelo “garbage can” (COHEN, MARCH E OLSEN, 1972), do processo incremental (LINDBLOM, 1979; CAIDEN e WILDAVSKY, 1980), do modelo de “multiple streams” (KINGDON, 1984), do modelo “advocacy coalition” (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993), e do modelo “punctuated equilibrium” (BAUMGARTNER E JONES, 1993).

²⁸ No entanto, estes autores ressaltam um caráter contraditório intrínseco a toda ação política. Em suas palavras, as incoerências devem ser “levadas em conta, mas sem impedir que se defina o sentido das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios” (MULLER e SUREL, 2002 p. 18)

Diretivo²⁹), outro de “nível técnico” (Grupo Técnico de Trabalho³⁰) e dos quatro coordenadores nacionais das organizações estruturantes da *Alianza del Pastizal* (PARERA et al, 2012).

Retomando, o objetivo maior desta iniciativa seria desenvolver instrumentos para o direcionamento de incentivos aos pecuaristas da região que possuam, no mínimo, 50% de pastagens naturais em seu estabelecimento produtivo, e portanto, conforme a consideração dos propositores do projeto, seriam “conservacionistas”. Estes incentivos, por sua vez, seriam direcionados mediante o “reconhecimento oficial” dos governos nacionais, estaduais e/ou provinciais como “retribuição” aos “serviços ambientais” prestados por estes ambientes pastoris, almejando, sobretudo, contribuir para com a conservação do ambiente campestre (BID, 2012b). Na busca por tal objetivo, os propositores deste projeto acenam que seu desenvolvimento dependeria do trabalho paralelo em “duas fases”: “técnica” e “política” (PARERA et al, 2012).

A fase dita “técnica”, possui sua estrutura dividida em dois componentes: (1) o *Índice de Conservação de Pastagens Naturais em Propriedades Privadas (ICP)*, cujo objetivo seria desenvolver um instrumento de medição (índice) que permitisse hierarquizar de maneira comparada a contribuição individual de cada propriedade rural à conservação das pastagens naturais do cone sul, servindo de instrumento para a certificação da produção com o selo “*Carnes del Pastizal*” e, ademais, para o direcionamento de incentivos aos pecuaristas aderentes; (2) *Boas práticas e padrões de qualidade no manejo das pastagens naturais*, objetivando construir um “Manual de práticas rurais”, mecanismo para o estabelecimento e difusão das condutas de manejo consagradas como “ideais” por seus propositores (BID, 2012b).

Já a fase dita “política”, por sua vez, englobaria os componentes: (3) desenvolvimento de *propostas de incentivos que visem à conservação das pastagens naturais*, e; o (4) *Fortalecimento de capacidades institucionais dos organismos respectivos em cada estado ou país*, cujo objetivo seria facilitar a implementação de instrumentos de incentivo, promovendo sua melhor operação no âmbito das administrações públicas (BID, 2012b). Nas seções que seguem, procuro ampliar as

²⁹ Este Conselho Diretivo é integrado por autoridades políticas vinculadas aos ministérios/secretarias que atuam em pastas ambientais e/ou rurais. Sob sua responsabilidade estariam as decisões estratégicas do projeto. Para melhor compreender suas funções, ver BID (2012b p. 5-6).

³⁰ Designado pelos representantes governamentais dos países participantes. Para melhor compreender suas funções, ver BID (2012b p. 5-6).

reflexões de ambas as fases, mantendo, como ferramenta analítica, esta divisão estabelecida pelos propositores do projeto.

3.1 Fase “técnica”: escolhas referenciais

As ações engendradas na formulação e operacionalização do Índice de Conservação das Pastagens (ICP), então componente mais significativa desta fase dita “técnica”, são oriundas e dão continuidade às questões suscitadas ao longo do capítulo 2 deste estudo. Sendo mais específico, possuem gênese no declarado interesse das organizações de representação de produtores pela certificação da produção, exposto inicialmente ao longo do *III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul* e discutido no decorrer da edição IV e V deste. Nestes eventos, versou-se acerca da utilização de um instrumento (índice) capaz de viabilizar o ateste do estabelecimento produtivo. Uma vez firmado o convênio de cooperação técnica, foi convencionada a estratégia escolhida para a consecução deste componente:

(i) Compilación de antecedentes prácticos de índices estadísticos de aplicación rural en la región; (ii) *Desarrollo de talleres científico-técnicos para la definición del índice, sus características matemáticas y aplicabilidad*; (iii) Diagnóstico de la calidad de la información de base existente para los distintos distritos, en especial en lo referente a registro catastral e imágenes satelitales; (iv) Corrimiento piloto del índice en los diferentes países, ajustes de corrección; y (v) Publicación y difusión del ICP (...). Como resultado de las actividades anteriores *se espera la obtención de un índice (ICP) consensuado científica y políticamente con los países participantes del Proyecto, su publicación y difusión* [grifo meu] (BID, Convenio Parte III, 2012 p. 1)

Buscando cumprir tal estratégia, a primeira ação realizada foi um “convite” a especialistas da região para concursar a uma consultoria técnica visando o desenvolvimento das bases “científicas” e “matemáticas” do ICP. Este “especialista” contratado teria como missão dar continuidade as bases preliminares desenvolvidas anteriormente. Após sua contratação e atuação, isto é, da formulação dos “critérios matemáticos” básicos deste instrumento, o ICP foi submetido a uma etapa de ajustes por uma equipe de cinco consultores, sob a supervisão do consultor responsável – por desenvolver o mesmo – e do coordenador do projeto (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a). Neste trajeto:

Luego de una serie de discusiones en talleres, intercambios con especialistas y consultas bibliográficas, proponemos los criterios y parámetros para generar un Índice de Conservación de Pastizales (ICP) (...) (PARERA et al 2012, p. 97). [Este foi] elaborado (...) y presentado

en su concepción inicial en asamblea de representantes de los gobiernos reunidos en Montevideo el 26 de Junio de 2012 (...). *A partir de allí fue consolidado en diferentes versiones revisadas en talleres de validación técnica desarrollados a lo largo de un año con participación de expertos de los cuatro países intervinientes [grifo meu]* (PARERA et al 2014, p. 42).

Mais que apenas a formulação de um índice, em torno dos processos de constituição do ICP desenrolaram-se uma série de escolhas referenciais de grande importância ao projeto. Visando a melhor compreensão destas escolhas, opto por as descrever e analisar em quatro seções: (i) definição dos requisitos estabelecidos para adesão ao projeto; (ii) o ICP em si, sua estrutura e aplicação; (iii) o “Manual de práticas rurais” associado ao ICP, e; finalmente, (iv) algumas problemáticas suscitadas neste trajeto.

3.1.1 Construção dos mecanismos de adesão: o estabelecimento do “consenso” científico

Se a formulação das bases matemáticas do ICP ficou a cargo de apenas um consultor, a etapa de ajustes e consolidação do mesmo possui uma participação mais diversificada. Considerando a equipe de cinco consultores contratados para tal, três atuaram na realização de “ajustes a critérios biofísicos” do ICP, mais precisamente: (a) definição conceitual-operacional de pastagem natural; (b) definição das características e do papel metodológico de indicadores de espécies de valor forrageiro (nativas e exóticas) na fórmula do ICP, e; (c) definição das características e do papel metodológico de indicadores para compreender a incidência de mudança de uso do solo em áreas de pastagem (estas duas últimas repercutindo em nível de cálculo) (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a).

A quarta consultoria, por sua vez, teve como objetivo (d) executar um mapeamento de áreas de “valor ecológico especial”, com o intuito de, mediante reconhecimento através de sistema de informação geográfica (SIG), proporcionar um acréscimo na pontuação obtida via ICP. Já a quinta consultoria teve por objetivo (e) a construção de um software para aplicação da fórmula ICP, ou seja, um centro de cálculo capaz de congrega todas as informações colhidas/obtidas, resultando, por fim, um valor percentual final de “conservação” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a).

No que tange às três primeiras consultorias (isto é, “a”, “b” e “c”), ambos “especialistas” utilizaram o mesmo instrumento metodológico para buscar sua fundamentação “científica”. No entanto, darei maior ênfase a consultoria “a”, considerando o fato da mesma ser a fundamentação dos requisitos para adesão ao Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. Neste sentido, buscando uma definição operacional de pastagem natural, estes consultores elaboraram uma série de

(...) criterios basada en una consulta bibliográfica [que] (...) incluyó tanto artículos académicos publicados en libros y revistas científicas como textos técnicos de extensión, incluidos los vinculados a las iniciativas de la Alianza del Pastizal³¹ (PARERA et al, 2014 p. 57-58).

Visando maior aceitação dos critérios elaborados, isto é, um “consenso científico”, estes atores encabeçaram um processo de busca pelos posicionamentos de “especialistas” na região dos pampas sul-americanos (PARERA et al, 2014). A opinião destes “especialistas”

(...) fue recabada mediante tres reuniones³² de trabajo realizados en las ciudades de Cayastá (Argentina), Montevideo (Uruguay) y Porto Alegre (Brasil), com integrantes del Grupo Técnico del proyecto y expertos locales. Estas opiniones fueron ampliadas mediante una consulta formal con un cuestionario semi-estructurado a un grupo más amplio de expertos (PARERA et al 2014, p. 58).

A primeira destas reuniões contou com a participação de 21 “especialistas”, incluindo três representantes da *Alianza del Pastizal*, cinco consultores técnicos do projeto e 13 representantes do Grupo Técnico (GT) do Estado do RS, Argentina, Paraguai e Uruguai. A segunda, de modesta participação, contou com apenas 11 presentes, sendo mais específico, dois integrantes deste consórcio, três consultores técnicos do projeto e seis representantes do GT de Argentina e Uruguai. Apenas a terceira reunião, entretanto, contou com a participação de indivíduos não vinculados diretamente a *Alianza del Pastizal* ou ao projeto. Além de três representantes deste consórcio, três consultores do projeto e três membros do GT gaúcho, cerca de 20 indivíduos – entre acadêmicos, pesquisadores e produtores – também compareceram (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012b).

³¹ Principalmente o Protocolo “*Carnes del Pastizal*”, instrumento abordado no capítulo 2 deste trabalho. Esta consulta foi justificada pelo fato deste instrumento estabelecer tanto um critério fisionômico-florístico para as “pastagens naturais”, quanto definir o “grau de naturalidade” da mesma (PARERA et al, 2014 p. 58)

³² A primeira ocorrera em 24 de outubro de 2012, enquanto a segunda em 06 de novembro de 2012, e, por fim, “uma” última reunião, dividida em dois dias, mesmo que, com pautas e participantes comuns, ocorrera em 19 e 20 de novembro de 2012 (PARERA et al, 2014).

Ao longo destas reuniões foram abordadas questões técnicas em torno dos critérios matemáticos e dos mecanismos operacionais para viabilizar tal índice, bem como discussões acerca da elaboração do já citado instrumento metodológico (questionário). Sobre este último, acordou-se que seria distribuído não apenas entre os participantes destas reuniões, mas também a “otras personas no vinculadas al proyecto y que *al parecer de los tres consultores eran calificadas* para abordar al menos una de las preguntas allí formulada” [*grifo meu*] (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012b p. 4). Esta informação permite destacar o poder auferido tanto aos participantes destes eventos, quanto, e, principalmente, aos consultores responsáveis pela formulação e proposição de tal questionário, tendo em vista que além de delimitar os questionamentos centrais a serem feitos, limitando às respostas aos itens de interesse, estes também teriam o poder de determinar quem seria capaz de responder tal questionário, e portanto, de participar deste “consenso científico”.

Quanto a este questionário, o mesmo foi construído a partir de três tópicos e questionamentos centrais³³, cada um referente ao papel de atuação dos três consultores envolvidos: (a) consulta acerca dos atributos de vegetação que deveriam ser levados em conta para classificar uma área como pastagem natural; (b) indicadores apropriados para valorizar este campo, e; (c) efeitos percebidos nos processos de substituição do pasto natural por outra atividade produtiva. As possíveis respostas, no entanto, possuíam preenchimento limitado conforme uma escala de intensidade pré-definida pelos propositores do mesmo, variando numericamente para cada um dos questionamentos centrais, possuindo poucos espaços para ponderações pessoais que não contempladas pelas perguntas realizadas.

Sobre sua disseminação, este questionário foi enviado a 155 “especialistas” dos pampas sul-americanos, incluindo 51 uruguaios, 49 brasileiros, 45 argentinos e 10 paraguaios, obtendo-se resposta (no entanto) de apenas 45³⁴ destes (29%): 13 uruguaios, oito brasileiros, 23 argentinos e um paraguaio (PARERA et al, 2014). Creio ser relevante a descrição do perfil destes, o qual faço mediante breve análise acerca de seu país de origem, âmbito de atuação profissional e instituição de vinculação:

³³ Para consulta completa ao questionário ver Parera et al (2014 p. 69-70)

³⁴ Aqui cabe ponderação: na fonte consultada, consta-se que 23 questionários foram respondidos por argentinos. No entanto, ao analisar todos respondentes, percebi mais 2 respostas dentre estes. Sendo assim, podemos chegar um número total, maior, de respondentes argentinos e em geral, compreendendo 47 questionários respondidos.

Tabela 1 - Perfil dos respondentes

RESPONDENTES	ÂMBITO DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL	INSTITUIÇÃO DE ATUAÇÃO PROFISSIONAL E PAÍS RADICADO
3	Setor Governamental	1 Ministerio de la Producción, Provincia de Santa Fe (ARG) 1 Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado do RS (SEAPA) (BRA) 1 Ministerio de ganadería, agricultura y pesca (MGAP) (URU)
5	Organização não-governamental	1 Aves Argentinas (GT) (ARG) 1 Aves/AOP (ARG) 1 Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA) (ARG) 1 Guyra Paraguay (PAR) 1 Fundación Trazar (Trazar.org) (ARG)
24	Instituições de Pesquisa (âmbito acadêmico)	1 Universidad Nacional del Comahue (CRUB) (ARG) 9 Facultad de Agronomía - Universidad de Buenos Aires (FAUBA) (ARG) 1 Universidade Nacional de Mar del Plata (UNMdP) (ARG) 1 Universidade Nacional de San Luis (UNSL) (ARG) 2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (BRA/ URU) 1 Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (BRA) 1 Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) (BRA) 3 Facultad de Agronomía (URU) 5 Facultad de Ciencias - Universidad de la República (URU)
10	Instituições de Pesquisa e Extensão Rural	2 Instituto Nacional de Tecnología Agropecuária (INTA) (ARG) 1 EMBRAPA CPPSul (BRA) 1 EMATER-RS (BRA) 2 FEPAGRO (BRA) 3 Instituto Nacional de Investigación agropecuária (INIA) (URU) 1 Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (ARG)
5	Membros de associação de produtores	5 Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA) (ARG)

Fonte: Parera et al (2014 p. 71-72), organizado pelo autor.

De acordo com a Figura 1, exposta a seguir, parece claro ser no âmbito da pesquisa, incluindo instituições acadêmicas e de extensão rural, o maior peso participativo. Ainda, considerando o fato das organizações não-governamentais envolvidas serem compostas, em sua grande maioria, por técnicos interessados na conservação da biodiversidade regional, a quantidade de atores ditos “científicos” nesta rede atinge cerca de 83% dos participantes, tornando-se consideravelmente representativa.

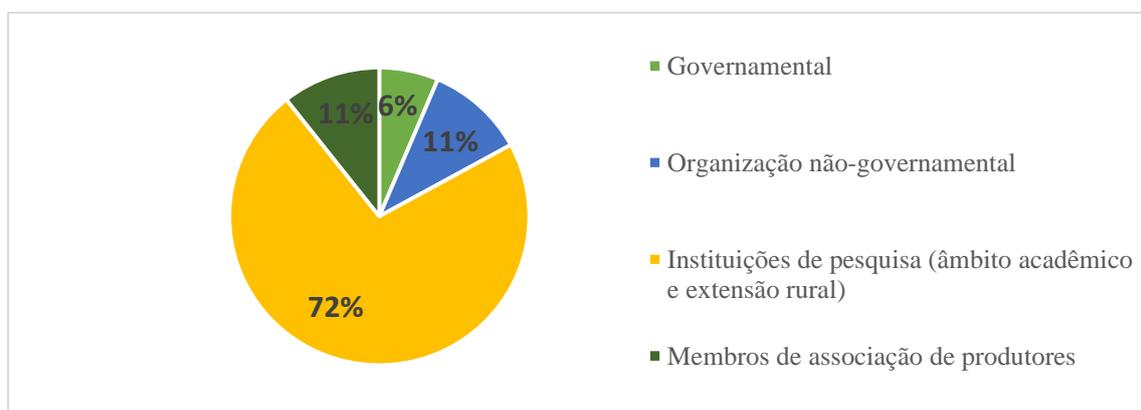


Figura 1- Participação por âmbito de atuação profissional. Fonte: Elaborado pelo autor

A saber, como resultado deste “consenso científico”, um padrão geral das respostas sugere que: (i) os anos desde o último trabalho agrícola, (ii) a cobertura de espécies lenhosas arbóreas e arbustivas, e, (iii) a frequência de espécies nativas dominantes e exóticas, foram qualificados como atributos “importantes” ou “muito importantes” a serem considerados se alguma área dentro dos pampas sul-americanos seria ou não aceita como pastagem natural (PARERA et al, 2014). Com base nestes resultados, portanto, é proposta a utilização de um dispositivo denominado “chave dicotômica” para a definição de pastagem natural ou “não natural” em nível operacional (PARERA et al, 2014).

Dentre os requisitos fixados, um “checklist” baseado nas opções “sim” ou “não” levaria o mediador técnico responsável pela avaliação a concluir este conceito operacional³⁵. Este instrumento passou a ser utilizado como avaliação inicial para considerar se um produtor e sua propriedade cumprem os critérios de admissibilidade para ingressar no Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais (PARERA et al, 2012). Enquadrando-se nos requisitos³⁶, o ICP serviria para caracterizar a linha de base a partir da qual se “iniciaria” neste projeto (PARERA et al, 2012). Em suma, deste “consenso científico” derivam os parâmetros que circundam e limitam as possibilidades para enquadramento e adesão do possível público alvo ao projeto. Considerando estas limitações de adesão, o segundo entrevistado suscita uma relevante controvérsia. Segundo este:

Ainda tem alguns aspectos que no meu entendimento precisariam ser superados... por exemplo, eles definem campo de uma forma muito restritiva, e na verdade, existem múltiplas estruturas, múltiplos tipos de campo, que em grande parte ficam fora da concepção que a Alianza tem... Por exemplo, os campos que estão localizados... se tu pegar a metade sul do nosso estado... se tu pegar a serra do sudeste... é uma área importante que, apesar de ser serra, apesar de ter uma vegetação composta por um mosaico que inclui vegetação arbórea, ele tem partes importantes de campo... e isto está fora... e nós precisaríamos tratar, para que isso cumpra com mais eficiência seu papel, eu creio que nós deveríamos tratar campo... ou seja, todos os tipos de campo... não importa se tem essa ou aquela composição, todos são campos... (Entrevista 2, 09/04/2015).

³⁵ Dentro da região (cone sul da América do Sul)? Sim ou não. Se sim, houvera algum episódio de remoção da massa florestal nativa nos últimos 40 anos? Sim ou não. Se sim, a cobertura área de arvores é menor que 30%? Sim ou não. Se sim, há gramíneas nativas dominantes? Se sim, é classificada como pastagem natural (PARERA et al, 2014).

³⁶ A saber, as exigências mínimas para adesão: Não menos de 40 anos de um episódio de remoção da massa florestal nativa; não mais de 30% de cobertura aérea de arvores; não mais de 70% de cobertura aérea de lenhosas arbustivas; maioria de cobertura por espécies nativas (tolerância de 50% de cobertura por espécies exóticas) (PARERA et al, 2014; PARERA e CARRIQUIRY, 2014)

Tais limitações possuem relevantes consequências para com o âmbito social, sendo, devidamente, ampliadas e contextualizadas no decorrer da seção “3.1.4” deste estudo. Ademais, os questionamentos “b” e “c” também foram incorporados na constituição da fórmula do ICP, contribuindo diretamente para sua estruturação matemática, subsidiando e consolidando critérios dos indicadores escolhidos para considerar e valorizar o campo natural, e, na atribuição de uma escala numérica com o intuito de mensurar e representar, a nível de cálculo, os possíveis impactos danosos de atividades realizadas através da substituição dos campos naturais.

3.1.2 O Índice de Conservação das Pastagens (ICP): poder, estrutura e controvérsias

[Trata-se de] (...) una herramienta objetiva y pragmática para medir la contribución de los productores rurales a la conservación de los cada día más escasos pastizales naturales (PARERA et al, 2014 p. 19). [Tal é o ICP], (...) una *herramienta tecnológica basada em el conocimiento científico y la experiencia de reconocidos expertos* (PARERA e CARRIQUIRY, 2014 p. 5). (...) Es confiable porque se procuraron variables objetivas y bien conocidas, como ciertas mediciones de satélite, datos duros y contrastables de la realidad, como superficies medidas en hectáreas y una *selección de mediciones en terreno que evitaron la subjetividad en todo lo posible* [grifo meu] (PARERA e CARRIQUIRY, 2014 p. 157).

Conforme Foladori (1999), durante o final do século XX foram desenvolvidas uma série de experiências com o intuito de mensurar a “sustentabilidade”, diferindo, conforme os casos, quanto as metodologias, critérios e/ou indicadores utilizados. No entanto, para este autor, a grande maioria das formas de medição idealizadas possuiria um ponto em comum que, por sinal, seria também seu “tendão de Aquiles”, principalmente no que se refere à possibilidade desta “sustentabilidade” se tornar um conceito de alcance sociológico e natural “confiável” (FOLADORI, 1999). Em suas palavras:

La debilidad radica en considerar a la sociedad humana enfrentada como un bloque, y medida como una unidad, en relación con el ambiente externo. La sociedad humana es vista en su relación genérica, y por lo tanto ahistórica, con el medio ambiente. Se pierde de vista, con ello, la especificidad histórica que proviene de la forma de organización económica y sus relaciones sociales. (FOLADORI, 1999 p. 26)

Isto é, estas medições evitariam análises acerca das relações sociais, e, se orientariam, quase exclusivamente, a medir a relação do ser humano enquanto unidade não contraditória perante um mundo material externo (FOLADORI, 1999). Nesta perspectiva, a complexidade de um determinado sistema sacionatural tende a ser reduzida, passando a ser estudada de forma separada, ou seja, isolando-se fragmentos apenas do sistema natural (como animais, plantas, solo etc.) (NESKE, 2014). Tal é o caso do ICP, instrumento composto por indicadores voltados, estritamente, a questões de ordem natural.

A saber, ao longo da constituição do ICP processaram-se diversas etapas de ajustes técnicos, resultando em sucessivas versões deste índice, todas de circulação interna do projeto. Tal instrumento foi finalmente validado após dois exercícios pilotos de sua aplicação, propostos entre o fim do ano de 2012 e em meio ao ano de 2013 (PARERA et al, 2014), totalizando cerca de 500 propriedades avaliadas (PARERA e CARRIQUIRY, 2014). Estas avaliações, foram – e tendem a ser – realizadas por mediadores técnicos licenciados pela *Alianza del Pastizal*, tais como engenheiros agrônomos e biólogos (bem como outros profissionais de nível superior de áreas correlatas), desde que, dotados de experiência e conhecimento (técnico-científico) em torno de campos naturais (PARERA e CARRIQUIRY, 2014).

Tal mediação técnica tratar-se-ia de um mecanismo burocrático de ateste do estabelecimento produtivo – e portanto, da certificação de sua produção –, levando a campo as considerações técnicas outrora validadas por esta “comunidade epistêmica”. Ademais, considerando que o selo “*Carnes del Pastizal*” atua como substituto dos sentidos e do conhecimento de primeira mão dos consumidores, tal distinção possuiria, portanto, uma transparência medida (BOSTRÖM e KLINTMAN, 2008 Apud RADOMSKY, 2010).



Figura 2 – Selo “Carnes del Pastizal”.

Fonte: Fundação Zoobotânica. Disponível em:

http://www.fzb.rs.gov.br/upload/20121001112326carnes_del_pastizal.jpg Acesso em 13 de julho de 2015

Dado o fato do ICP ser, declaradamente, constituído enquanto instrumento “científico” e essencialmente fundamentado no consenso e nas percepções obtidas por esta rede de “reconhecidos especialistas” (vide a primeira citação desta seção), o fragmento a seguir, retirado do trabalho de Radomsky (2010), permite contextualizar o caso do projeto aqui analisado:

Que mediação é esta? Resumindo substancialmente, *a principal é a mediação que se exerce pela ciência*. Neste ponto, a crença simples no selo se transforma perigosamente num “absolutismo epistemológico”, porque, de fato, a certificação não é estritamente científica, pontuam os sociólogos suecos. (E se fosse, a suspeita estaria encerrada?). A política global da insegurança (Abélès, 2010:107-114) pensa encontrar na ciência fundamento seguro nos sistema de certificação por terceira parte. Ao contrário dos autores que veem o instrumento de marketing como o básico, Boström e Klintman sustentam que seguidamente se esquecem dos *fundamentos políticos que norteiam tanto a produção e as normas como aquilo que os selos habilitam: uma diferenciação simbólica com efeitos econômicos expressivos legitimados por um saber [grifo meu]* (RADOMSKY, 2010 p. 49).

Neste contexto, Radomsky (2010) afirma que Boström e Klintman (2008) não negariam o argumento de que estes selos tenderiam a “empoderar” produtores, consequentemente fornecendo informação e confiança aos seus consumidores. No entanto, ressalta que estes mecanismos não seriam inocentes, haja vista que neste espaço onde se espera a construção de procedimentos, simplesmente, eficientes, “a própria construção é permeada de relações de dominação” (RADOMSKY, 2010 p. 50). Por si, a própria escolha do conhecimento científico enquanto único saber a ser considerado como fundamento político para nortear as normas deste ateste, em detrimento da busca por considerações mais amplas e participativas – como assimilar contribuições de conhecimentos particulares das populações que ali residem, possível público alvo do projeto – sedimenta esta relação de dominação. Como nas palavras de Foucault (2008), “o problema de como ser governado, por quem, até que ponto, com qual objetivo, com que método etc.” (FOUCAULT, 2008, p. 278). Tal consideração também se apoia nas afirmações realizadas pelos propositores do projeto acerca de outros conhecimentos que não o científico:

Es importante considerar los límites del conocimiento y de las prácticas locales. Los ecosistemas encierran posibilidades de valoración adicionales a las proporcionadas por el conocimiento tradicional. Por otra parte, el saber tradicional há pasado frecuentemente por un proceso de deterioro, o *ya no es completamente funcional a una naturaleza degradada, porque no ha podido evolucionar y adecuarse a las nuevas exigências*. [Grifo meu] (PARERA et al, 2012 p. 45)

Se o conceito por traz da noção de “conhecimento local” subjaz a noção de um saber restrito, circunscrito, e portanto, limitado ao âmbito “local”, a denominação dita “tradicional” parece encobrir o “fato de que os grupos sociais renovam os seus conhecimentos constantemente em função de novas experiências e de novos desafios postos por circunstâncias históricas novas” (SANTOS et al, 2005, p. 32-33). Em todo caso, tais ponderações parecem sugerir uma visão estática e particular em ambos. No entanto, em contrapartida, a “ciência” é vista – majoritariamente – como uma entidade coerente, global, dotada de história dinâmica e pontuada por revoluções progressistas (KUHN, 1998).

A fundamentação em critérios de um saber específico, mais precisamente, a ciência, encontra paralelo nas ponderações de Escobar (2010). Segundo este autor, o desenvolvimento tem se baseado exclusivamente em um sistema de conhecimento, a saber, correspondente ao Ocidente moderno. A predominância deste sistema de conhecimento, no entanto, tende a disseminar a marginalização e desqualificação de outros sistemas de conhecimento (ESCOBAR, 2010). Em semelhante tom crítico, conforme Walsh (2005), a postulação do conhecimento científico como única forma válida de produzir verdades sobre a vida humana e a natureza, enquanto conhecimento que se credencia “universal”, tende, por consequência, a ocultar e silenciar outras *epistemes*, bem como os sujeitos que produzem este outro conhecimento. Para esta autora, tal processo de universalização e subalternização formam e compõem parte do projeto da modernidade, cujas raízes encontram-se no horizonte largo da colonialidade (WALSH, 2005).

Feitas estas considerações, procuro expor os indicadores que compõem este índice, atentando rapidamente aos procedimentos operacionais de avaliação junto às propriedades. Tal descrição e análise se referenciam nas três publicações realizadas pela *Alianza del Pastizal* como produtos do projeto (PARERA, et al, 2012; 2014; PARERA e CARRIQUIRY, 2014). No que tange à sua estrutura, o ICP corresponde à integração de três distintas escalas espaciais: (i) Sistema de campo nativo (SPz³⁷), que avalia a condição ou a qualidade dos campos (nativos e exóticos); (ii) sistema de propriedade (SPr), que considera a composição do resto da propriedade, ou seja, a fração que não corresponde a campos; e, (iii) sistema externo (SEx), que propõe uma valorização diferencial devido à

³⁷ Todas as siglas se referem a sua denominação em espanhol, ou seja, “Sistema Pastizal Natural” (SPz), “Sistema Predial” (SPr) e “Sistema Externo” (SEx).

zona onde se encontraria o estabelecimento rural (PARERA e CARRIQUIRY, 2014; PARERA et al, 2014).

A tabela que se segue desmembra estas escalas e identifica os indicadores escolhidos em sua composição:

Tabela 2 - Composição do Índice de Conservação das Pastagens (ICP)

ICP = (SPz x SPPr + SEx)		
SPz	SPPr	SEx
PPN * ICV (CEf - CEx - He) *	(ADPN - AGDiv) +	(AVEE + ATP)
PPN = Porcentagem de Pastagem Natural ICV = Índice de Cobertura Vegetal CEf = Cobertura Espécie Forrageira CEx = Cobertura Espécie Exótica He = Heterogeneidade Estrutural	ADPN = Ambiente Distinto de Pastagem Natural AGDiv = Agrodiversidade	AVEE = Área de valor ecológico especial ATP = Área de transformação de Pastagens

Fonte: Parera, et al (2012; 2014); Parera e Carriquiry (2014), organizado pelo autor.

No que tange ao (i) Sistema de campo nativo (SPz), as avaliações de seus indicadores se pautariam em dois processos: (a) parâmetros quantitativos, mais especificamente, na avaliação dos indicadores PPN e o ICV (este último teria avaliação híbrida entre parâmetros quanti e qualitativos), e, (b) parâmetros qualitativos, na avaliação da CEF, CEX e HE, precisamente. Quanto ao processo “a”, o indicador PPN seria calculado através do uso de satélites, onde, a partir das imagens captadas, estimar-se-ia uma porcentagem³⁸ de campo natural da propriedade (caso necessário, a avaliação presencial do mediador técnico tenderia a confirmar esta estimação realizada). Já o indicador ICV seria inicialmente avaliado a partir de uma conversa entre o mediador técnico responsável e o produtor avaliado. Ao caminhar pelos poteiros, este profissional estimaria as áreas que “visualmente” poderiam ser classificadas como campo natural, ou seja, áreas que “parecem ser naturais”. A partir destas considerações, este avaliador forneceria as coordenadas das áreas avaliadas, para que, a seguir, seja elaborado um dado numérico obtido de forma remota e terceirizada, via satélite.

Quanto ao processo “b”, isto é, os indicadores CEF, CEX e HE – que por sinal, possuem influência direta no resultado final do indicador ICV –, o primeiro seria obtido através de uma estipulação média da cobertura de ocupação das espécies vegetais forrageiras – nativas e exóticas – em uma escala que compreende, conforme a percepção

³⁸ Superfície de Campo Nativo / Superfície total do estabelecimento rural * 100.

do mediador técnico, os níveis “deficiente” (0,6), “pobre” (0,7), “bom” (0,8), “muito bom” (0,9) e “excelente” (1), variando sua nota final entre 0,6 e 1. Já avaliação do indicador CEx compreenderia uma escala de ocorrência – conforme percepção do avaliador – entre 0-10% (0), 10-20% (-0,025), 20-30% (-0,05), 30-40% (-0,075), 40-50% (-0,1) de espécies exóticas, sendo, por fim, subtraído do CEf, variando de 0 a -0,1. Em mecanismo semelhante, o valor obtido no indicador He seria mensurado, também conforme percepção do avaliador, em uma escala entre “muito homogêneo” (-0,1), “homogêneo” (-0,075), “neutro” (-0,05), “heterogêneo” (-0,025) e “muito heterogêneo” (0), sendo posteriormente subtraído do CEf, podendo variar também entre 0 e -0,1.

Mesmo atribuindo a confiança no ICP a suas variáveis “objetivas”, calcadas em “dados duros”, e, evitando o máximo possível aspectos “subjetivos”, como sugerem os propositores do projeto (tal qual demonstra a primeira citação desta seção), os pressupostos avaliativos referentes ao sistema de campo nativo (SPz) demonstram, paradoxalmente, a relevância de critérios ditos “subjetivos”, haja vista que a maioria dos indicadores a serem considerados, dependem, sobretudo, da “percepção” do mediador técnico. Se os mediadores técnicos responsáveis pelas avaliações possuem, tendencialmente, distintas percepções acerca das nuances entre “muito” e “pouco” / “deficiente” e “eficiente”, tal dilema demonstra, teoricamente, e, contrariamente à sua intenção, uma rasa “objetividade” (que se concretiza, por exemplo, em outras medições realizadas estritamente via satélite).

Quanto ao (ii) sistema de propriedade (SPr), nos processos de avaliação do indicador ADPN o mediador-técnico avalia o espaço da propriedade não qualificada como campo natural (florestas, banhados, cultivos, etc.). Considerando as percentagens destas atividades, em relação a área total do estabelecimento, é claro, realiza-se a multiplicação deste valor por um coeficiente específico atribuído a cada atividade³⁹. Realizando a divisão deste resultado por cem, delimita-se um valor numérico final entre 0 e 1. No que tange ao indicador AGdiv, o mediador tende a avaliar as distintas modalidades de produção declaradas pelo dono do estabelecimento (realizadas fora da

³⁹ 1 para áreas húmidas, florestas; 0,9 para pastagens perenes, outros campos em processo de restauração; 0,7 para outros campos nativos degradados; 0,5 para pastagens implantadas de vida curta, agricultura com rotação de pastagem; 0,4 para agricultura contínua, silvicultura de baixa densidade; 0,3 para silvicultura.

área de pastagem natural ao longo do último ano) frente a sua participação relativa (em percentagem) perante a área total do estabelecimento⁴⁰.

Já o terceiro e último sistema, isto é, o (iii) sistema externo (SEx), possuiria dinâmica diferenciada. A consideração de seus indicadores (AVEE e ATP) estaria diretamente apoiada no funcionamento de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), utilizado como mapa digital georreferenciado. O indicador AVEE, por exemplo, seria definido mediante o acréscimo de 5 pontos complementares no cálculo final das propriedades que integrariam áreas, previamente, definidas como “áreas de valor ecológico especial”⁴¹. Já o indicador ATP seria definido mediante a atribuição de pontuação complementar conforme definido através do mapa de cobertura vegetal e uso da terra, que tenderia à categorizar enquanto percentualmente “natural” ou “antropizado”, em uma escala entre 0-50% (0), 50-55% (0,5), 55-60% (1), 60-65% (1,5), 65-70% (2), 70-75% (2,5), 75-80% (3), 80-85% (2,5), 85-90% (2), 90-95% (1,5), 95-100% (1). Estes indicadores referentes Sistema Externo (iii) são calculados automaticamente pelo Programa Informático⁴² do ICP quando coincidem, total ou parcialmente, com alguma área previamente identificada. Tal programa informático, aliás, congregaria todas informações colhidas e/ou obtidas sob a fórmula do ICP, resultando em sua pontuação final.

Levando em consideração as características do ICP, e, pautado nos estudos de Foladori (1999), o referencial teórico que parece estar “por trás” desta medição é a metodologia “neoclássica”. Segundo este autor, tal metodologia não possuiria instrumentos para considerar as relações sociais, antes o contrário, eliminaria as diferenças sociais existentes através do uso de medições estatísticas que compreendem, em sua grande maioria, informações estritamente ambientais. Sendo assim, esta metodologia viabilizaria apenas a medição da “sustentabilidade” em seu nível físico-material, em detrimento de considerações relativas a esfera social (FOLADORI, 1999).

No caso do ICP, o que parece estar no *locus* desta avaliação do estabelecimento produtivo é uma percepção estrita do resultado técnico do processo, ou seja, da “condição” das pastagens e das atividades realizadas em paralelo à pecuária, sem, no

⁴⁰ Realiza-se o cálculo a seguir (contando até 10 atividades previamente estabelecidas): $1 * \text{Superfície A1} / \text{Superfície do Estabelecimento} + 2 * \text{Superfície A2} / \text{Superfície do Estabelecimento} \dots N * \text{Superfície AN} / \text{Superfície do Estabelecimento}$.

⁴¹ Para apreciação das áreas definidas ver Parera et al (2014 p. 130-131).

⁴² Atividades realizadas em nome da consultoria “e” anteriormente citada. Para mais informações acerca deste, ver em Parera e Carriquiry (2014 p. 158)

entanto, considerar a ligação entre a forma social e o processo técnico realizado nestas práticas produtivas (FOLADORI, 2001). Ou seja, o fato dos pecuaristas estarem envolvidos com a pecuária em campo natural é algo dado, no entanto, questões relacionadas com a forma como eles praticariam a pecuária, e, se essa forma é ou não distintiva em relação a outros modos de praticar a pecuária, não figura na racionalidade deste projeto. Trata-se, acima de tudo, de uma desconsideração dos vínculos socioculturais locais com seu meio biofísico.

Questionado sobre o ICP e seus objetivos, na opinião do segundo entrevistado este surge

Para atribuir um selo, uma distinção, àquelas unidades produtivas que conservam estes recursos. Agora, como promotor do desenvolvimento, isto é muito pouco... porque o desenvolvimento é feito pelas pessoas, e eles tem o foco no recurso... não tem um trabalho consciente e intencional de mobilização e de construção de um capital social por traz deste processo... e a conservação por si só, se ela não for incorporada pela população local, se ela não for reconhecida como recurso capaz de fortalecer uma estratégia... (...). Tem o foco num sistema de produção, num determinado tipo de recurso, e isso não permeia o conjunto dos atores, não está conectado com estratégias de organização, de mobilização em torno disso (...). Creio que o desenvolvimento se constrói a partir da base, então eu creio que conservar os recursos é uma condição necessária, mas ela por si só não seria suficiente... (Entrevista 2, 09/04/2015)

O foco restrito no “recurso”, isto é, a desconsideração da esfera social e suas peculiaridades, conforme este entrevistado, permite adequações do ICP a mais críticas suscitadas por Foladori (1999; 2001). Para este autor, ferramentas deste tom possibilitariam apenas a comparação entre países ou unidades de superfícies determinadas, impossibilitando percepções e conclusões mais complexas em nível sociológico (FOLADORI, 1999). Tais limitações compõem, justamente, parte das prerrogativas do ICP, haja vista que este instrumento visaria o estabelecimento de registros, bases de dados com fins comparativos e sistemas de monitoramento e observação (bem como sua função como instrumento para o direcionamento de incentivos) (PARERA et al, 2014).

Considerando estas prerrogativas do ICP, problematizo o fato da criação e manutenção de um sistema de classificação comumente caracterizar o exercício de poder em sociedades humanas, uma vez que, conforme Ribeiro (2008), tais classificações, frequentemente, implicam em simplificações que justificam a indiferença à heterogeneidade. Nesse sentido, a definição que Merry (2011) propõe acerca de

índices/indicadores expressa, criticamente, algumas controvérsias em torno de instrumentos semelhantes:

Indicators are statistical measures that are used to consolidate complex data into a simple number or rank that is meaningful to policy makers and the public. They tend to ignore individual specificity and context in favor of superficial but standardized knowledge. An indicator presents clearly the most important features relevant to informed decision making about one issue or question. Although indicators are quantitative – expressed in rates, ratios, percentages, or numbers – some are based on qualitative information converted into numbers (MERRY, 2011 p. 86)

Para Merry (2011), a dimensão chave do poder destes instrumentos estaria, tal qual percebido na dinâmica do ICP, em sua capacidade de converter fenômenos contextualmente variados – como a forma social dos produtores, o processo técnico empregado na produção, as diferentes condições naturais e os limites produtivos de cada localização e etc. – em medidas “claras” e impessoais, representando, portanto, uma tecnologia de produção de formas “acessíveis” e padronizadas de conhecimento (MERRY, 2011). Para esta autora, índices/indicadores deste gênero tenderiam a consolidar o poder nas mãos dos atores que possuiriam conhecimento especializado, e que, em grande parte das situações, o constituíram (MERRY, 2011).

Sendo assim, tais ferramentas não eliminariam o poder de uma elite política ao longo dos processos decisórios e das dinâmicas prático-operacionais das políticas públicas, no entanto, o complementariam ou o limitariam através de conhecimentos técnicos (MERRY, 2011). Nos processos de constituição do ICP, este poder se concentrou exclusivamente no consórcio *Alianza del Pastizal* e seus apoiadores, condensado, precisamente, na figura de seu coordenador geral, do grupo técnico do projeto e dos consultores técnicos contratados para execução das atividades desta fase “técnica”. Como consequência, tal “concentração” (nos processos decisórios e nos mecanismos operativos desenvolvidos) sugere um processo marcado pela desconsideração dos interesses e dos distintos conhecimentos particulares dos pecuaristas que residem nos pampas sul-americanos.

3.1.3 Manual de práticas rurais: seguindo “boas práticas”

No que tange à sua gênese, o componente 2 do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais foi inicialmente debatido ao longo do II e V *Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*, e, remeteria a

materialização dos objetivos “iv” e “v” da *Alianza del Pastizal*. A ideia central que sustenta este componente, por sua vez, remeteria a “necessidade” de “ajudar” os pecuaristas da região a “melhorarem” seu manejo através da “transferência de conhecimentos” por parte de uma “escola de técnicos” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a). Expressões como estas, utilizadas pelos propositores deste projeto, e, frequentemente visualizadas em projetos desenvolvimentistas, constituem as controvérsias centrais deste componente. Seu objetivo, a saber, se refere ao desenvolvimento de um

(...) *compendio de lineamientos técnicos y estratégicos para la definición de “Buenas Prácticas” y “Calidad” en materia de manejo y administración de pastizales naturales en el ámbito rural*, ambos en la forma de una publicación consensuada por los representantes de los 4 países [grifo meu] (BID, Convênio Parte III, 2012 p. 2).

O “compêndio” citado tratar-se-ia do “Manual de práticas rurais associadas ao ICP”, ferramenta estratégica em um processo de difusão das premissas (técnico-científicas) validadas por esta “comunidade epistêmica”, tendo como alvo tanto os pecuaristas da região, quanto todo “componente social da propriedade: família do produtor, suas relações imediatas e assessores técnicos, agrônomos, veterinários que prestam assistência no manejo dos campos e animais” (PARERA e CARRIQUIRY, 2014 p. 11). A partir de sua disseminação, parte-se da ideia central que, ao seguir estas premissas técnicas, e, em ulterior avaliação do estabelecimento, haja um acréscimo na pontuação obtida via ICP (BID, 2012b).

No que tange aos processos de constituição deste componente, uma análise dos Informes semestrais de avaliação continuada do projeto (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012; 2013c; 2013d) demonstrou que, a partir do início das atividades para sua consecução, a construção desta ferramenta foi, sistematicamente, postergada. A ideia seria esperar a formulação do ICP e duas aplicações piloto previstas, acumulando, portanto, a maior quantidade de experiências possíveis (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013d). Após tais ocorrências, diversos produtos técnicos do projeto (principalmente relatórios de consultorias técnicas voltadas a formulação do ICP) passaram a ser sistematizados. Posteriormente estruturado, revisado e corroborado pelo coordenador geral do projeto e pelo consultor técnico responsável pela formulação da composição matemática do ICP, este “manual” passou a ser difundido (PARERA e CARRIQUIRY, 2014). A constituição deste componente parece apenas reafirmar as controvérsias suscitadas nos processos de constituição do ICP, haja vista o fato deste “manual” se

pautar, integralmente, nos preceitos técnicos convencionados no componente 1 do projeto.

A saber, ao longo deste “manual” são expostas explicações conceituais e operacionais em torno do ICP, além de uma série de “conselhos” aos pecuaristas da região, incluindo algumas alternativas para crescer o indicador PPN, o que, conseqüentemente, maximizaria a nota final obtida através do ICP (PARERA e CARRIQUIRY, 2014). Ainda, são sugeridas práticas para “recuperação” de campos naturais em áreas outrora cultivadas ou em lotes degradados, além de conselhos para diminuir a fração arbustiva de um campo natural, e, alternativas para reduzir a cobertura de espécies forrageiras exóticas (PARERA e CARRIQUIRY, 2014).

Em suma, o produto deste componente representa e materializa o declarado interesse deste consórcio em propagar condutas de manejo consideradas, do ponto de visto técnico-científico, “conservacionistas”, ou mais precisamente, dos critérios validados internamente por esta “comunidade epistêmica” (congregados no ICP e sua lógica avaliativa). Neste sentido, ressalto que não possuo a intenção de estabelecer qualquer juízo de valor acerca dos pressupostos técnicos difundidos nesta ferramenta, tendo em consideração que não possuo formação para tal. Entretanto, a questão imperativa a ser destacada neste componente parece ser sua intenção claramente pedagógica.

Ao estabelecer padrões de “boas práticas de manejo” (e por conseguinte, declarando “não boas” práticas diferenciais realizadas) e, ao difundir tais premissas, aliando os preceitos técnicos convencionados a pedagogia específica deste “manual”, realiza-se, acima de tudo, uma forma de “intervenção no mundo” (FREIRE e SHOR, 1986). Assim, nesta estratégia de “transferência de conhecimentos” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013a), opera-se, como sugerem Freire e Shor (1986), um “ato político”. Conforme as palavras de Freire (1996, p. 110):

(...) como experiência especificamente humana, a educação é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção que além do conhecimento dos conteúdos bem ou mal ensinados e/ou aprendidos implica tanto o esforço de reprodução da ideologia dominante quanto o seu desmascaramento. Dialética e contraditória, não poderia ser a educação só uma ou só a outra dessas coisas. Nem apenas reprodutora nem apenas desmascaradora da ideologia dominante.

Nesta perspectiva, a análise documental realizada sugere que, ao longo da constituição e operacionalização do “manual de práticas rurais”, manteve-se uma dinâmica onde, o “aprendiz”, representado na figura do público alvo desta iniciativa,

funcionou como “paciente” da transferência do objeto ou do conteúdo (isto é, o “manual”), não como sujeito crítico capaz de construir o conhecimento do objeto ou participar de sua construção (FREIRE, 1996). Sendo assim, este “manual” parece representar boa parte das dicotomias presentes em gramáticas desenvolvimentistas, isto é, em dualidades como “recomendar/seguir” (*Alianza del Pastizal* “recomenda”, pecuaristas “seguem”), “ensinar/aprender” (“escola de técnicos” licenciados pela *Alianza del Pastizal* “ensina”, pecuaristas “aprendem”) (SANTOS, 2005; RIBEIRO, 2008).

3.1.4 Além do “consenso”, outras racionalidades: implicações de um aparente dissenso

Baseado nas seções anteriores, infere-se que ao longo da trajetória percorrida na consecução desta fase dita “técnica”, tanto os consensos em torno dos conceitos utilizados, quanto seus mecanismos operativos – “chave dicotômica”, Índice de Conservação das Pastagens (ICP) e o “Manual de práticas rurais” –, foram pautados exclusivamente em conhecimentos técnico-científicos. Estes critérios foram definidos mediante reuniões de trabalho e atividades realizadas pelo grupo técnico do projeto e uma rede de técnicos vinculada a *Alianza del Pastizal*, desconsiderando em todas etapas do processo interesses, objetivos e conhecimentos particulares das populações que residem nos pampas sul-americanos, ou seja, negligenciando a formação de uma base social mais ampla e participativa.

Considerando que neste processo as ações operadas por esta “comunidade epistêmica” visaram, sobretudo, a construção de equivalências comuns e determinados consensos entre diferentes atores, com interesses e percepções tão diversas acerca de critérios técnicos referenciais do projeto e suas repercussões operacionais, parece pertinente inferir que esta fase dita “técnica” foi, acima de tudo, permeada por ações políticas. Neste sentido, a distinção entre “técnica” e “política” estabelecida pelos propositores deste projeto, e mantida neste trabalho a nível analítico, demonstrou, no entanto, um “borramento” em suas fronteiras. Tal qual nas palavras de Freire (2006, p. 52):

(...) com o uso de diversos dispositivos de inscrição, o cientista traduz outros atores numa vontade única da qual ele se torna porta-voz. Ao começar a agir por muitos e não mais por apenas um, o cientista então cresce e se fortalece. Logo, não há razão sem negociação, sem essa política inventada pela ciência (Moraes, 2002). E é justamente dessa

prática política que advém o poder da ciência – o poder de parecer apolítica, mera representante da natureza.

Problematizando questões como esta, Haas (1992) aponta que a crescente influência de grupos específicos na consecução de políticas internacionais, tais como “comunidades epistêmicas”, poderiam ter acentuadas implicações negativas a valores políticos mais profundos, como democracia e participação, uma vez que, ao transferir responsabilidades referentes aos processos de decisão a uma “elite de especialistas”, pode-se, conseqüentemente, limitar o poder de decisão auferido a seu público (HAAS, 1992). Privilegiando as inferências de um determinado domínio (tal como as ciências agrônômicas e biológicas, por exemplo, caso do projeto aqui analisado), poder-se-iam haver externalidades negativas, seja porque negligencia um válido e potencial conhecimento interdisciplinar interno mantido por estes atores, seja por ignorar os fins sociais a que estas decisões são dirigidas (HAAS, 1992).

Seguindo esta perspectiva de Haas (1992), a própria ideia acerca do estabelecimento de um “consenso científico” (conforme a seção 3.1.1 deste estudo) poderia ser problematizada. Segundo Lautier (2014), além de concordâncias e/ou uniformidade de opiniões, o consenso acabaria por se referir a si mesmo, sendo, portanto, autorreferente, não produzindo frações. O consenso pesaria sobre o todo, e por consequência, sob cada uma de suas partes. Assim, não seria apenas um “senso comum”, mas um compartilhar do sentido do todo, fundando sua autoproclamação de legitimidade ao decretar ilegítimas todas as opiniões que não encontrariam lugar no interior desse campo consensual (LAUTIER, 2014).

A margem do “consenso científico” exposto neste estudo, por sua vez, encontrar-se-iam outras formas de conhecimento e, portanto, outras racionalidades em torno da pecuária em campo natural. Quando questionado acerca de uma possível desconsideração de conhecimentos particulares das populações locais ao longo da constituição do projeto, para o segundo entrevistado:

Fora deliberado isso... na verdade, o grupo que constituiu isso, de forma geral, não reconhece valor a este conhecimento, ao papel, por exemplo, do que a gente vai chamar de pecuária familiar, ou seja, um tipo de agricultura familiar, mas que não cultiva, cria vacas, ovelhas e cabras (...). O pecuarista familiar hoje, nós poderíamos dizer que é o principal responsável pela conservação dos campos... só que tem um detalhe, a pecuária familiar está concentrada nas áreas de campos que não são entendidas como tal pela *Alianza del Pastizal*... Nós estamos falando da Serra do Sudeste, desta região de basalto da fronteira Livramento-Rosário-Quarai (no caso da serra do sudeste, terrenos com muito declive, com um componente arbóreo, matas nativas muito importantes, campos com muita pedra, campos rasos) (...) casualmente, aonde estão

localizados os campos, são áreas com restrições para outros tipos de atividade, como agricultura... e aí estão os pecuaristas familiares... Ou seja, eles estão fora da área que a própria *Alianza* tem tratado e concebido como áreas de campo (...). Então há uma limitada compreensão, mas tem a ver com a ideia de que campo é um único tipo de campo... Na verdade, para incluirmos estas populações, valorizarmos a história e a importância da conservação destas outras categorias, nós precisamos ampliar a noção do campo... Ou seja, todos os espaços que contêm as espécies gramíneas, leguminosas, e etc., próprias do bioma pampa, deveriam ser consideradas como campo... então isso já é uma primeira restrição... restringem algum tipo de campo, e estas áreas que ficam fora são as que estão associadas com estas populações... (Entrevista 2, 09/04/2015)

Ao expor a desconsideração destes conhecimentos por parte dos propositores do projeto, tal entrevistado ressalta ser, justamente, nestas áreas não consideradas como pastagem natural (conforme limitações definidas na “chave dicotômica”) a maior presença destes “pecuaristas familiares”, o que, conseqüentemente, tende a invisibilizá-los frente a esta iniciativa, mesmo que parcialmente. Tal grupo social, ainda pouco estudado, vem sendo objeto de reflexão através de diferentes perspectivas (TORRES, 2001; COTRIM, 2003; SANDRINI, 2005; NESKE, 2009; 2014; RIBEIRO; 2009; LITRE, 2010).

A respeito destes pecuaristas familiares, Neske (2009), ao analisar a realidade agrária do Alto do Camaquã no Rio Grande do Sul, inferiu que a disponibilidade e “qualidade” dos fatores de produção, tal como terra, capital e trabalho, tenderiam a determinar diferentes dinâmicas produtivas dentre as unidades estudadas. Estes diversos comportamentos produtivos, por sua vez, ancorados nestas distintas realidades, conduziriam a também tão diversas racionalidades socioeconômicas (NESKE, 2009). Uma questão intrínseca a estas diversas racionalidades, no entanto, conforme Neske (2014), parece ser quanto a “eficiência” lhes atribuída. Para este autor, os processos produtivos da pecuária familiar têm sido comumente associados

(...) a uma produção de baixa eficiência, com rendimentos inexpressivos, sendo esses fatores interpretados na visão convencional da pesquisa e extensão rural, também, como consequência do manejo “inadequado” exercido pelos produtores sobre a vegetação campestre. Ou seja, parte-se do princípio que rendimentos satisfatórios da produção pecuária requerem um “bom” manejo da vegetação campestre seguindo orientações técnico-produtivas comprovadas cientificamente (NESKE, 2014 p. 115)

Para Neske (2009), os processos produtivos empreendidos pelos pecuaristas familiares, em sua maioria, possuiriam elevadas taxas de lotação de animais sobre os campos, e isso, justamente, constituiria uma questão fundamental de sua racionalidade

econômica particular. Pois, embora por um lado estas altas pressões de pastejo – considerada pela visão técnico-científica como “sobrepastejo” – possam estar além da capacidade de forragens naturais, por outro, no “*calculus econômico*” dos pecuaristas familiares, este elevado número de animais⁴³ no campo representaria uma segurança frente às necessidades futuras do grupo familiar (NESKE, 2009). Sobre estas questões, para o primeiro entrevistado, imerso em sua racionalidade econômica particular, este pecuarista familiar

Não visa uma integração ao mercado nos moldes capitalistas... o pecuarista familiar, quanto mais animais ele tiver, é uma poupança para ele... Pois frente a uma imprevisibilidade familiar (...), eles vendem uma vaca, não importa se ela está magra... Para eles quanto mais animais tiverem no campo, é uma segurança para a família... E essa é uma lógica que as teorias da modernização, as tecnologias, e os esforços feitos, visam mudar, modernizar os pecuaristas para romper esta lógica... E eles tem resistido a isso... Então esta questão da produção tem a ver com o manejo do campo... (Entrevista 1, 04/04/2015).

Conforme o relato que segue, os propositores do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais se mostram tributários a lógica da “modernização” citada por este entrevistado, e, inclusive, às concepções técnico-científicas suscitadas neste estudo, expondo, em mesma medida, seu interesse estratégico em transformar possíveis posturas contrárias:

(...) el productor (...) precisa volver a creer en el potencial productivo de las praderas naturales, en la necesidad de modernizar su sistema de gestión (PARERA et al, 2012 p. 1) [Pois] (...) la demanda tracciona y presiona a la productividad de carne, por lo que *los 50 ó 65 kg /ha que se obtenían tradicionalmente sobre pastizales no es suficiente ni sostenible* (PARERA et al, 2014 p. 27). [Por sua vez,] *los pastizales bien manejados* pueden revertir en parte la degradación sufrida, *producir más, aumentar su receptividad, ingresando a un círculo virtuoso de la productividad y rentabilidad.* (PARERA et al, 2014 p. 28). [Assim] (...) favorecer a los ganaderos de campo natural, mejorar su renta, afianzar su actividad, *mejorar su rendimiento y relación con el ecosistema*, promover el bienestar del productor y su arraigo, *se convirtieron entonces en elementos de una estrategia de conservación de las pampas* [grifo meu] (PARERA et al, 2014 p. 30)

Dadas estas controvérsias, questionado acerca da capacidade de abrangência do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais perante estas distintas racionalidades existentes, o segundo entrevistado sugere:

Poderia abranger... e beneficiaria muito a ideia da *Alianza del Pastizal* se incluísse isso... o fato de não incluir, depõe contra (...). Na pecuária familiar, a territorialidade é diferente... A maneira de usar o campo, o significado do campo, inclusive na sua identidade... Uma categoria

⁴³ Para Cotrim (2003) trata-se de uma “poupança extra”, enquanto, na percepção de Ribeiro (2009), uma “mercadoria reserva”.

social que esta ai há 150, 200 anos (...). O campo para eles é determinante do seu modo de vida, se não houvesse campo não haveria esta pecuária... o campo é determinante desta estratégia de relação entre as pessoas e este ambiente... (...) A *Alianza*, na sua estratégia, não tem compreendido o potencial que estas categorias tem para fortalecer os seus interesses, que é de conservar campo... Mas para isso eles precisam ampliar suas visões sobre o que é campo, precisam compreender que estas categorias tem esse papel, são os principais conservadores do campo... Mas eles ainda seguem trabalhando com a ideia de que eles tem que conservar os campos “finos”... O pampa é aquele do imaginário mais convencional, aquelas planícies... E na verdade, nós poderíamos dizer que tem mais de um pampa, tem o pampa da serra, tem o pampa da pedra, tem o pampa da várzea dos solos profundos... tem uma infinidade de pampas, aonde tem campos, de diferentes tipos, e que eles precisavam explorar... Agora, eu creio que da maneira que está desenhada, isso não vai acontecer, vai ter que mudar... (Entrevista 2, 09/04/2015).

Mormente, o que parece estar em jogo é existência de contraposições entre preceitos técnico-científicos, defendidos pelo consórcio *Alianza del Pastizal* (corroborados por diversas organizações patronais de representação de pecuaristas da região – no Estado do RS, por exemplo, APROPAMPA, sindicatos rurais de Bagé e Lavras do Sul), *versus* as concepções particulares oriundas de grande parte dos pecuaristas familiares que residem na região (COTRIM, 2003; RIBEIRO, 2009; NESKE, 2009). Neste sentido, lidar com estas contraposições seria, sobretudo, lidar com problemas de mediações ou meios de interconexões entre universos distintos, isto é, trabalhar “na correspondência entre universos de significação e práticas, cujos efeitos conclamam os investimentos profissionais nas mediações culturais (políticas)” (NEVES, 2008 p. 27).

No entanto, como sugere Neske (2014), ao longo dos últimos 50-60 anos, pesquisas realizadas em centros universitários e empresas públicas de pesquisa a respeito de pastagens naturais no Estado do RS pouco têm dialogado para com os conhecimentos destes pecuaristas familiares. Sobre tal problemática, para o primeiro entrevistado:

Os esforços dos mediadores sociais, dos agentes de desenvolvimento, das empresas de pesquisa e extensão do poder público, sempre foram tentar alterar esta lógica, historicamente construída entre o homem, ou seja, o pecuarista familiar, e seu ambiente, sua natureza... então, o índice vai tentar enquadrar os pecuaristas em uma conduta do desenvolvimento, em um padrão de conduta (...). Agora, se nós propormos uma outra discussão... de fazer um inventário dos conhecimentos destes pecuaristas, nós vamos ver que eles têm lógicas, disso que a gente chama de sustentabilidade, (...) muito mais sustentáveis, e não precisa de índice para avaliar (...). Nós podemos usar outras ferramentas teóricas, como a antropologia oferece, para ver que eles têm uma lógica de produção sustentável... (Entrevista 1, 04/04/2015).

Esta e mais questões relacionadas à mediação política (cultural) são retomadas após o desenrolar da seção seguinte deste trabalho, sendo úteis para uma compreensão mais ampla dos processos de mediação ao longo da consecução do projeto como um todo. Para este momento, destaco o fato desta postura crítica do primeiro entrevistado se intensificar quando questionado acerca do ICP, eixo central do projeto. Segundo ele, tratar-se-ia de uma

Visão hegemônica, dominante de ciência... ela se autolegitima deslegitimando outros conhecimentos... e aí tem uma estrutura de saber e poder muito forte... Ou seja, os cientistas estão criando estes índices, baseados em visões hegemônicas da ciência, e, automaticamente, (...) tem uma subalternização de outros conhecimentos (...). O índice nada mais é do que um dispositivo de controle de padrões de desenvolvimento... então, isso vai homogeneizar, criar normas, regras (...), e se não estiver de acordo, onde é que vão ficar outras propriedades? ou seja, os excluídos? (...) os esforços do Estado, das agências, vão ser sempre tentar trazer estes pecuaristas excluídos para o índice que se criou, que vai normatizar padrões de desenvolvimento sustentável (...). No momento que este índice de desenvolvimento sustentável, que faz parte de uma formação discursiva mais ampla, (...) se consolidar efetivamente, isso vai levar pouco tempo, vai se normatizar padrões de desenvolvimento sustentável (...). Então se o pecuarista familiar e quilombolas, por exemplo, não estiverem adequados a este índice, vão ser considerados, pela ciência moderna, pelo índice, [como atores que] não estão conservando... (Entrevista 1, 04/04/2015).

Neste sentido, a construção de normas e padrões, mais especificamente, a consolidação de padrões de conservação do ambiente campestre e da difusão de condutas de manejo, materializado na figura do ICP e do “Manual de práticas rurais” (produtos dos componentes 1 e 2, respectivamente), parece relevante na medida em que institucionalizam um modo “legítimo” de conservar e produzir no Estado do RS, haja vista, sobretudo, o estabelecimento do Decreto nº 51.882 de 3 de outubro de 2014 que transforma o ICP no “instrumento oficial para a mensuração do estado de conservação dos campos nativos do Estado do Rio Grande do Sul” a ser aplicado quando houver a “necessidade de concessão de algum incentivo ao produtor rural engajado em programas oficiais de conservação de campos nativos” (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 51.882 de 3 de outubro de 2014).

Em suma, ressalto a capacidade da “ciência”, representada na atuação do consórcio *Alianza del Pastizal* e da diversa rede de atores que a sustenta (ou seja, da “comunidade epistêmica”), em produzir “dispositivos” que orientam, determinam e modelam condutas, práticas e opiniões (AGAMBEN, 2009). Ao longo destas análises percebeu-se que, através da constituição e operacionalização dos diferentes dispositivos

citados nesta seção (isto é, “chave dicotômica”, ICP, “manual de práticas rurais”), processou-se, sobretudo, uma corrente redução (simplificação) das heterogeneidades sociais e produtivas destes pecuaristas, incluindo seus distintos conhecimentos particulares.

3.2 Fase “política”: entre o desenvolvimento de incentivos e a afirmação de algumas controvérsias

Nesta seção realizo a análise da constituição e da dinâmica operacional dos componentes 3 e 4 do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul. A saber, ambos componentes estar-se-iam orientados e diretamente relacionados ao ICP e suas peculiaridades, haja vista que após sua consolidação e posterior difusão, os organismos políticos da região poderiam elaborar e/ou operacionalizar regimes de incentivos associados a esta ferramenta. Neste sentido, tal dinâmica (na forma de um “curto-circuito”) exemplifica como, por vezes, questões explicitadas como científicas tendem a definir os limites no interior dos quais poderia se dar o exercício das escolhas políticas (ACSELRAD, 2014).

Mesmo umbilicalmente ligadas, as fases “técnica” e “política” possuem, no entanto, diferenças constitutivas significativas. A saber, se por um lado a fase dita “técnica” foi integralmente a mesma dentre todos envolvidos, ou seja, fruto de um processo de formação compartilhado, porém, com incidência diversa entre os países, estados e províncias, a denominada fase “política”, por outro, possuía trajetórias constitutivas diversas. A partir do estabelecimento dos critérios de adesão ao projeto (“chave dicotômica”) e avaliação do estabelecimento produtivo (ICP), os organismos políticos envolvidos poderiam, conforme seus interesses e condições sociopolíticas, construir e/ou direcionar incentivos aos pecuaristas aderentes. Considerando a impossibilidade de analisar todas distintas trajetórias, após realizar ponderações amplas a respeito de ambos os componentes concedo ênfase analítica a trajetória e aos procedimentos operados no Estado do RS.

No que tange à gênese destes componentes, ambos dão continuidade às questões suscitadas ao longo do capítulo 2 deste trabalho, ou mais precisamente, nas discussões acerca de possíveis incentivos aos pecuaristas que utilizassem majoritariamente pastagens naturais em seu estabelecimento produtivo, iniciadas ao longo do *II Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul* e intensificado ao decorrer dos eventos

que se seguiram. Após a submissão e aprovação do projeto de cooperação técnica junto ao BID, estabeleceram-se as estratégias comuns para a consecução de ambos os componentes. Neste momento, buscando sua consecução, a primeira ação realizada foi, tal qual abordado na fase dita “técnica”, um “convite” a especialistas da região dos pampas sul-americanos para concursar a duas consultorias individuais, uma referente a cada componente.

Visando melhor compreensão e análise destes componentes, dividirei meus esforços em duas seções: (i) primeiramente, procuro compreender o conceito e os pilares norteadores para a operacionalização dos incentivos idealizados neste projeto, questão que suscita algumas controvérsias; a seguir, (ii) realizo uma análise das ponderações e conclusões das reuniões executivas realizadas no Estado do RS, processo que compreende ponderações acerca das políticas de incentivos idealizados e efetivamente consolidadas sob a égide deste projeto, expressões significativas das controvérsias anteriormente problematizadas.

3.2.1 Incentivos: conceitos e pilares para sua operacionalização

O que, os propositores deste projeto, entenderiam por “incentivos” e, como idealizariam sua operacionalização? Nesta seção atento para reflexões como esta. Inicialmente, partindo de uma análise dos produtos da consultoria referente ao componente 3 (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012c; PARERA et al, 2012), reflito, brevemente, acerca do conceito referencial por traz dos incentivos que dão nome ao projeto. Este conceito foi elaborado e consolidado mediante atividade da consultoria técnica responsável, corroborado pela coordenação do projeto (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012c), e, a seguir, exposto e difundido em publicação-produto desta iniciativa:

Los productores ganaderos en pastizales naturales juegan un papel fundamental en la provisión de estos servicios ecosistémicos (...). Surge así el concepto de incentivar o recompensar a los productores que adoptan prácticas de manejo que redundan en *beneficios a la sociedad a través de los servicios ecosistémicos*. Si esas prácticas implican un *costo de oportunidad para el productor, se acepta que éste reciba una compensación económica* (PARERA et al, 2012 p. 30). Llamamos a este reconocimiento social “incentivo”, y cuando el mismo está administrado y otorgado por los gobiernos en representación de la sociedad, estos incentivos son “oficiales” (PARERA et al, 2012 p. 31) (...). *Un incentivo es un instrumento que motiva decisiones por parte de actores económicos* (PARERA et al, 2012 p. 32). (...) Los incentivos económicos *pueden alcanzar el efecto deseado a un costo razonable, lo cual es vital en países en desarrollo con recursos limitados* y si están

bien diseñados, son fáciles de aplicar, lo cual *es clave en países con capacidad limitada para su instrumentación* (...). A diferencia de las regulaciones, que requieren de un aparato burocrático y mucho presupuesto, *los incentivos económicos generan ingresos que serán bienvenidos, especialmente en los países con poco presupuesto*. [Grifo meu] (PARERA et al, 2012 p. 34)

Desta exposição conceitual, duas questões merecem ser brevemente ressaltadas: (i) uma redução das complexidades em torno dos “serviços ecossistêmicos” proporcionados pelas pastagens naturais a uma lógica estritamente econômica, ou mais precisamente, uma defesa de compensações econômicas aos pecuaristas que prestem estes “serviços” (desde que, no entanto, seguindo determinadas práticas de manejo, ou seja, as práticas “conservacionistas” já consagradas por esta “comunidade epistêmica” – vide seção 3.1 deste estudo), e; (ii) o fato de tal opção ser justificada através de uma conotação negativa acerca das “capacidades” políticas-institucionais dos países envolvidos nesta iniciativa.

No que tange ao item “i”, esta simplificação entre a prestação de “serviços ecossistêmicos”, por parte dos produtores “conservacionistas”, e, uma provável retribuição através de incentivos econômicos, por parte dos governos, parece desconsiderar que tal questão abrange mais do que um “custo de oportunidade” ao produtor, e, sobretudo, se assentaria na garantia de direitos⁴⁴ coletivos de diferentes grupos sociais ao seu modo de vida, ao mesmo tempo em que estes, por sua vez, garantem os direitos difusos de toda a sociedade ao meio ambiente e à alimentação adequada (PACKER, 2014). Mesmo que a própria noção de “serviços” possa fazer parte da implementação destes direitos, tal consideração não poderia se sobrepor ao mesmos, como sugere Packer (2014, p. 36), haja vista que ninguém deveria “ter direitos preservados por prestar serviço a outros, como quer o neoliberalismo”.

No esteio desta postura, no entanto, estariam uma série de atribuições depreciativas, típicas da gramática desenvolvimentista, incluindo considerações como: “países em desenvolvimento com recursos limitados”, dotados de “limitada capacidade para instrumentalização” de alternativas. A melhor alternativa vislumbrada pelos propositores deste projeto, seria, justamente, uma compensação econômica aos pecuaristas que prestem estes “serviços ecossistêmicos”, haja vista que outras alternativas

⁴⁴ Neste contexto, e, mais especificamente, pensando acerca do caso brasileiro, iniciativas deste tom poderiam ser referenciadas a partir da proteção aos modos de vida e de produção e reprodução destes sujeitos (art. 215 e art. 219 da CF) que sobrevivem com o meio ambiente (art. 225 e art. 170 da CF) e geram alimentação adequada para todos (art. 6º CF) (PACKER, 2014)

(como as citadas regulações, por exemplo) seriam, conforme esta ótica, mais custosas e de complexa consecução. Tais considerações reafirmam a perspectiva “triumfante” ao longo dos *Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul*, ou seja, o estabelecimento da certificação da produção como meio para o direcionamento de incentivos de mercado aos pecuaristas aderentes às iniciativas capitaneadas pela *Alianza del Pastizal*.

Sendo esta a racionalidade que orienta os incentivos deste projeto, procedo a análise dos pilares para sua operacionalização “exitosa”, segundo seus propositores. A saber, estes pilares, ou seja, os aspectos norteadores dos possíveis incentivos a serem direcionados, são três: (a) assegurar informações pertinentes para tal; (b) criação de capacidades institucionais e técnicas; e (c) envolvimento das populações locais (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012c). Quanto ao item “a”, estas informações pertinentes dar-se-iam mediante utilização de

(...) la información científica de alta calidad, necesaria en un análisis global de la biodiversidad y en incentivos y deberá contribuir al diseño de las medidas más apropiadas y de sus estrategias de implementación, reduciendo los costos de aplicación, cumplimiento y monitoreo de las mismas, así como el riesgo potencial de aplicar medidas inapropiadas (PARERA et al, 2012 p. 43).

Se um maior envolvimento das populações locais, tal como sugere o item “c”, poderia estar diretamente relacionado a obtenção de informações pertinentes para operacionalização destes incentivos, atitude comumente relacionada a mecanismos participativos, a postura por parte dos propositores do projeto acerca deste item, no entanto, parece reforçar uma controvérsia central deste estudo. Para eles,

La cultura de las poblaciones locales es el punto de acceso a su valoración de los recursos naturales y permite identificar otras valoraciones distintas de lo ambiental, que pueden redefinir o, al menos, complementar las percepciones externas (PARERA et al, 2012 p. 45).

Conforme este relato, julgo mister ressaltar que a adjunção da expressão “redefinir, ou ao menos, complementar as percepções externas” parece enfraquecer consideravelmente a capacidade de decisão das populações locais da região, ou seja, destes “insiders”, frente aos “outsiders” responsáveis pela articulação e coordenação deste projeto desenvolvimentista (RIBEIRO, 2008). Percebe-se que a utilização de informação científica é substancialmente ressaltada, enquanto, no esforço de consideração, o conhecimento das populações locais parece ser visto como um conhecimento secundário e/ou “complementar”. Sendo assim, tais percepções se

aproximam das considerações realizadas ao decorrer da seção 3.1 deste estudo, mais especificamente, da opção pela utilização de conhecimentos científicos enquanto referencial para a consecução dos componentes 1 e 2 em detrimento da captação de conhecimentos particulares oriundos dos pecuaristas locais dos pampas sul-americanos.

O enfraquecimento da capacidade de decisão e a desconsideração dos conhecimentos particulares dos pecuaristas da região, representam vestígios significativos da transformação destes “insiders” em objetos de imperativos desenvolvimentistas, isto é, em “sujeitos-passivos” (RIBEIRO, 2008). Esta “passividade”, agregada a redução dos “incentivos” a compensações estritamente econômicas, são problemáticas centrais na operacionalização das estratégias de consecução dos componentes 3 e 4 do projeto, como procuro demonstrar na seção seguinte.

3.2.2 Controvérsias: desenvolvimento de incentivos e a “passividade” de outros horizontes

O objetivo central desta fase dita “política” trata-se do desenvolvimento de incentivos aos pecuaristas aderentes ao projeto, ou seja, da plena execução de seu componente 3. Para tal, a estratégia operacional desta etapa compreendeu, além da investigação de incentivos (governamentais e de mercado) existentes – buscando lições para sua operacionalização –, a proposição de reuniões de “alto nível” (termo utilizado no convênio de cooperação técnica) entre representantes governamentais e lideranças do projeto (isto é, da *Alianza del Pastizal* e suas organizações estruturantes), visando deliberar acerca de possíveis políticas de estado que representassem incentivos aos pecuaristas aderentes (BID, 2012b). No que tange ao componente 4, suas dinâmicas estariam diretamente ligadas ao componente 3, compreendendo a realização de diagnósticos acerca das “capacidades institucionais” dos países envolvidos, visando, mediante “reuniões estratégicas”, proporcionar uma execução “eficiente” das políticas de incentivos (BID, 2012b).

No entanto, em revisão das estratégias inicialmente estipuladas no convênio de cooperação técnica, uma análise dos Informes Semestrais de Avaliação Continuada (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a; 2013c; 2013d) demonstrou que, após a identificação de incentivos governamentais e de mercado existentes, realizado pelo consultor responsável pela execução do componente 3, e uma análise acerca das

prerrogativas e das estruturas organizacionais dos organismos políticos envolvidos, realizada pelo consultor responsável pelo componente 4, as ações referentes a ambos componentes passaram a ser operadas de forma conjunta (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013c). Assim, um único consultor (ou mais precisamente, o encarregado pela execução do componente 4) passou a capitanear as atividades operadas nesta fase “política” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012a).

Posto isso, direciono minha atenção às dinâmicas e às particularidades da execução de ambos componentes no Estado do RS. Entre maio de 2012 e julho de 2013, foram realizadas 14 reuniões executivas, ou mais especificamente: três junto a representantes da FZB; quatro junto a SEMA (sendo uma com representantes do “Projeto RS Biodiversidade”); uma junto a SEPLAG; uma junto a EMATER; quatro junto a SEAPA; e, uma junto a SDR (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013d). Estas reuniões, por sua vez, foram centradas tanto em possíveis alternativas a serem operadas como incentivos aos produtores aderentes (na forma de políticas de estado), quanto aos possíveis procedimentos políticos necessários para sua execução. No entanto, tratou-se de um processo decisório pouco participativo, limitado à participação de atores de alta posição hierárquica por parte das agências estatais envolvidas, do consórcio *Alianza del Pastizal* e de suas entidades estruturantes, desconsiderando, portanto, qualquer participação dos, paradoxalmente, mais “interessados”, isto é, o próprio público alvo destes incentivos (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i).

Agora, quais alternativas foram idealizadas, e, dentre estas, operacionalizadas? Logo nas primeiras reuniões realizadas, incluindo a SEMA (2), FZB (1) e a EMATER (1), foram debatidas possíveis políticas, já vigentes no Estado do RS, com capacidade para serem operados em comunhão para com o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. Entre estas, constavam possibilidades articulatórias para com: o “Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias” (ICMS), considerando, mais especificamente, sua “variante” ICMS ecológico; três fundos sob responsabilidade da SEMA (Fundo de Desenvolvimento Florestal, Fundo do Meio Ambiente e o Fundo de Recursos Hídricos); os projetos “RS Biodiversidade” e “FUNBIO”; e, o direcionamento de uma “compensação” (não especificada de que ordem) aos produtores localizados no bioma pampa que mantivessem acima de 20% de pastagens naturais em sua “área de reserva legal” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2012d, 2012e, 2012f, 2012i).

Em reunião ocorrida na SEMA, os representantes do consórcio *Alianza del Pastizal* sugerem, ainda, a necessidade de buscar a parceria de bancos interessados em apoiar

(...) líneas de crédito, especialmente dirigidas a productores medianos que muestren manejo productivo sustentable con una aplicación generalizada del ICP como medida objetiva, y que en contra partida, apliquen tasas de interés reducidas (“ofrecer dinero barato”) (ALIANZA DEL PASTIZA, 2012i, p. 3)

Este interesse, ao delimitar um possível público alvo preferencial, mais especificamente, pecuaristas considerados como “medianos”, ainda que não seja explicitado o critério utilizado para tal definição, reforça a desconsideração outrora ponderada neste estudo, isto é, a escassa atenção direcionada aos ditos “pecuaristas familiares” do Estado do RS, compreendidos, por vezes, como pecuaristas de “menor expressão” (cabe reforçar, entretanto, que o entendimento desta categoria social exige ampla reflexão e aprofundamento e não apenas sua simplificação como pecuaristas de “áreas menores”).

Após estas deliberações, com o intuito de instrumentalizar tais alternativas, ou ao menos, avaliar sua efetiva possibilidade de operacionalização, foi contratado um consultor técnico para atuar junto às duas secretarias estaduais mais envolvidas nesta iniciativa, isto é, a SEMA e a SEAPA (ALIANZA DEL PASTIZA, 2012i). O objetivo desta consultoria seria identificar, dentro da legislação vigente no Estado do RS, os mecanismos de incentivos capazes de serem direcionados aos produtores outrora avaliados via ICP (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013f).

Dentre as possibilidades elencadas por este consultor, são ressaltados o “Plano estadual de mitigação/adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma agricultura de baixa emissão de carbono (ABC/RS)”, o “Programa do Ato Declaratório Ambiental” (ADA) e o “Cadastro Ambiental Rural” (CAR), ambas operadas pela SEMA. Quanto a SEAPA, as análises apontaram uma possível associação para com o “Programa Agregar Carnes”, o “Programa Pró-productividade Agrícola”, o “Programa Mais Água, Mais Renda”, e o “Programa Estadual de Correção do Solo”. As melhores possibilidades de associação para com o ICP, no entanto, de acordo com este consultor, estariam no “Programa ABC-RS”, no “Cadastro Ambiental Rural” (CAR), no “Programa Mais Água, Mais Renda” e no “Programa estadual de correção do solo” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013f).

Entretanto, conforme as análises realizadas por este consultor, qualquer articulação entre o ICP e as demais políticas públicas em andamento no Estado do RS, carece, antes de tudo, de uma intensa mobilização política, principalmente de teor legislativo. Estima-se que, apenas após a alteração do conteúdo legislativo de cada programa vigente, isto é, adequando-os as determinações e particularidades do próprio ICP, a associação entre o ICP e estas políticas seria, portanto, viável: o acesso a estas estaria condicionado a avaliação conforme este índice (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013f).

Paradoxalmente, em paralelo a esta crescente dificuldade de associação entre o ICP e as demais políticas vigentes no Estado do RS, o estabelecimento do Decreto nº 51.882 de 3 de outubro de 2014 (exposto na seção 3.1 deste estudo) demonstra uma progressiva e, contraditória, consolidação do ICP como instrumento central para o direcionamento de incentivos aos produtores que contribuam para a conservação das pastagens naturais no Estado do RS. A contrariedade deste fato sugere, como aponta Muller e Surel (2012), a inexistência de um sentido unívoco aos processos que caracterizam a constituição e a operacionalização de políticas públicas. Os objetivos perseguidos seriam, em si mesmos, contraditórios (MULLER e SUREL, 2002).

Considerando estas dificuldades para associação entre o ICP e as políticas já vigentes no Estado do RS, este consultor técnico sugere outras alternativas a serem elaboradas especificamente para o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. Tais ponderações incluem possibilidades como “pagamentos por serviços ambientais”, estratégias de “comércio de créditos de carbono”, financiamento com “taxas reduzidas em proporção aos resultados obtidos na avaliação via ICP⁴⁵”, e, por fim, a realização de “remates da produção” (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013f)

Dentre todas as ideias consideradas, apenas uma ação foi operacionalizada no Estado do RS como incentivo aos pecuaristas aderentes ao projeto: remates da produção certificada com o selo “*Carnes del Pastizal*”. Executando tal alternativa, foram organizados dois eventos, um realizado em abril de 2014 e o outro no mesmo mês de 2015, ambos promovidos pelo Sindicato de Lavras do Sul (parceiro da *Alianza del Pastizal*) em conjunto a SEAPA e a SEMA (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2014d). No primeiro remate, por exemplo, 31 estabelecimentos produtivos certificados

⁴⁵ Sendo o valor obtido no ICP 80 pontos ou mais, obter-se-ia uma taxa de juros para financiamento de 5%, sendo, progressivamente acrescida entre 0,5 ou 0,25 conforme a redução da nota obtida na avaliação do ICP (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2013f).

comercializaram aproximadamente 1.115 animais, incluindo terneiros, vacas e ovelhas (ALIANZA DEL PASTIZAL, 2014d).

Versando, criticamente, acerca dos remates promovidos, o segundo entrevistado sugere que

O remate tem um papel de dar visibilidade... Agora... De me que serve um remate de animais, com a certificação que os animais se originam do campo, se, quem vai comprar não tem nenhuma garantia de que estes animais vão ser mantidos em campo, de que eles vão deixar de ser animais para serem carne em cima desses campos... de que vai ter uma indústria de transformação e uma estratégia de acesso aos consumidores, toda ela organizada e planejada? Não existe isso... (Entrevista 2, 09/04/2015).

Discorrendo acerca destes remates, este entrevistado estende suas críticas ao processo de certificação. Para melhor compreensão deste comentário, me apoio na perspectiva de Ilbery (2005), isto é, sendo os procedimentos de certificação fundamentados em diferentes pilares, ou seja, diferenciações variadas baseadas no produto, lugar e/ou nos processos produtivos (ambos associados ou não) (ILBERY, 2005), para este entrevistado, a desconsideração do fator “processo” (produção, transformação e acesso), tende a reduzir, por conseguinte, a confiança no resultado técnico, ou seja, no “produto”. Tais ponderações, aliás, encontram paralelo e se confirmam nas análises realizadas na seção 3.1.2 deste estudo, isto é, na expressa desconsideração, nos momentos de avaliação da propriedade, do processo técnico realizado. Ao considerar apenas a condições das pastagens e os cultivos realizados em paralelo, inviabilizam-se as “garantias” aos consumidores quanto à realização de processos que realmente promovam a conservação dos pampas sul-americanos, justamente o objetivo central da certificação.

Ainda de acordo com este entrevistado:

O selo e o remate da Alianza, por si só, não vão mudar nada. (...) Mas, tem a sua importância, porque... bom, é algo que está acontecendo... pode pelo menos ser um indutor... Mas por si só, não vejo. (...) [O remate] é uma iniciativa de um grupo de produtores, apoiados pela Alianza, que procura visibilidade... a Alianza, para “sobreviver”, precisa mostrar que ela está inserida e que está fazendo coisas... Agora, por si só, da forma que trabalha, isolada e desconectada do conjunto de atores, inclusive de outras cadeias e sistemas agroalimentares da região, não a vejo com grande capacidade de transformação (...). (Entrevista 2, 09/04/2015).

Em suma, a desconexão do conjunto de atores, destacada neste relato, parece refletir a desconsideração dos pecuaristas da região ao longo da constituição e operacionalização do projeto, ou seja, da “passividade” destes “insiders”. No entanto, se

são preteridos os interesses, necessidades e objetivos de uma miríade de pecuaristas, as pretensões das organizações patronais da região (no caso do RS, Sindicato Rural de Lavras do Sul, APROPAMPA, e outras já citadas ao longo deste estudo) foram sumariamente atendidas. Considerando que o interesse pela certificação e posterior direcionamento de incentivos de mercado foram as demandas centrais destas organizações, responsáveis, aliás, pela proposição destes remates (contando, como suporte, com a legitimidade da *Alianza del Pastizal*), a dúvida e reflexão central recai, sobretudo, sob a capacidade destes remates em representar incentivos efetivos aos pecuaristas do Estado do RS, visando promover, justamente, o objetivo maior deste projeto, isto é, a conservação das pastagens naturais dos pampas sul-americanos, ou, no entanto, apenas responderiam aos interesses e os objetivos de um grupo seletivo de organizações patronais de pecuaristas da região. A restrição de uma estratégia mais ampla, ou seja, a nula operacionalização de incentivos que não estritamente via comercialização (anual) da produção mediante estes remates, parece indicar a segunda “resposta”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento tem se processado de forma particular nos pampas sul-americanos, isto é, através de diferentes facetas, seja referenciado em pressupostos modernizantes (vide o largo processo de reestruturação produtiva da região), seja sob argumentos “sustentáveis” e “conservacionistas”. Neste contexto, interessado em compreender como o desenvolvimento sustentável se processa, enquanto discurso e prática, atentei aos atores, às estratégias executivas utilizadas e às formas de conhecimento subjacentes a estas práticas no decorrer dos processos de constituição e operacionalização do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do cone sul da América do Sul. Nesta trajetória constatei diferentes dinâmicas e racionalidades, tão diversos vínculos entre indivíduos, entidades e organizações, confluindo e gerando, conseqüentemente, fluxos diversos entre bens materiais, informações e poder. Neste espaço final para reflexões e considerações, portanto, aproveito para desenrolar este emaranhado, sublinhando e detalhando as diversas controvérsias percebidas ao longo deste caminho

Visando compreender as primeiras ações engendradas sob a área do que, após mobilizações diversas, se constituíra no Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais, fundamentei minha interpretação nas perspectivas analíticas propostas por Ribeiro (2008) e Haas (1992). Primeiramente, atentei ao processo de engajamento, promovido pela *Bird Life International*, entre quatro organizações não governamentais da região, precisamente, *Aves Uruguay*, *Aves Argentinas*, *Guyra Paraguay* e *SAVE Brasil*, na construção de um consórcio denominado *Alianza del Pastizal*, compreendido nos termos de Ribeiro (2008). Neste trajeto, associando uma vasta rede de interessados, isto é, entidades diversas em sintonia para com valores, orientações e objetivos da *Bird Life International*, processou-se, sobretudo, a gradual estruturação de uma “comunidade epistêmica” nos pampas sul-americanos, tal qual nas percepções de Haas (1992).

Associando a ocorrência de ambos processos e, é claro, suas respectivas perspectivas analíticas, ressalto, acima de tudo, seu desenrolar relacional, isto é, sua trajetória mutuamente vital, haja vista que graças ao processo de “consorciação” (RIBEIRO, 2008) tornou-se viável a gradual estruturação de uma “comunidade epistêmica” (HAAS, 2008), que, por sua vez, passou a consolidar o consórcio como “representante” desta vasta rede de atores. Como resultado, ao ampliar seus raios de

atuação e, por conseguinte, sua legitimidade, este consórcio viabilizou o encadeamento de sistemas de poder local como módulos de circuitos mais amplos de poder, comandados, através da *Alianza del Pastizal*, pela *Bird Life International*.

Atuando como agentes do desenvolvimento, os mediadores vinculados a *Alianza del Pastizal*, através de práticas diversas de mediação (não necessariamente conscientes ou intencionadas) passaram a produzir e possibilitar processos diversos de negociação da realidade, “confrontando” diferentes sistemas simbólicos, interesses e objetivos. Almejando relativo grau de “confluência”, este consórcio promoveu três processos centrais de mediação: (i) uma gradual estruturação de redes entre grupos sociais distintos e os Estados da região campestre; (ii) a construção de meios de integração e consentimento entre os governos da região para a solicitação de financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando à formalização de um projeto de cooperação técnica (2009-2010); e, ademais, (iii) a proposição de espaços de discussões (como, por exemplo, dias de campo, seminários, congressos e etc.), com destaque aos *Encontros de Pecuaristas de Pastagens Naturais do cone sul* (2007-2015).

Ao explorar ambos processos ao longo do capítulo 2, destaquei algumas controvérsias. Concebendo a *Alianza del Pastizal* e a rede de atores que a sustenta enquanto uma “comunidade epistêmica” foi possível compreender a dinâmica e os dilemas que conformaram a realização dos *Encontros de Pecuaristas*, vistos analiticamente como um espaço de atuação de uma “comunidade de argumentação” visando graus mais ou menos satisfatórios de “fusão de horizontes”, conforme a perspectiva proposta por Anjos e Silva (2008). Explico: considerando o fato desta “comunidade de argumentação” ter sido composta, em sua grande maioria, por atores vinculados ao consórcio *Alianza del Pastizal* (ou seja, a “comunidade epistêmica”), e, ainda, os consensos operados nestes eventos terem se referido, essencialmente, aos próprios objetivos gerais do consórcio, estabelecidos em sua consolidação, tal suposta “fusão de horizontes” parece ter precedido a realização destes eventos, restando para esta “comunidade de argumentação” apenas reafirmar e idealizar a operacionalização das estratégias anteriormente delimitadas. A principal controvérsia desta dinâmica, por consequência, é a visível desconsideração de uma série de outros “horizontes”, isto é, atores não associados ao consórcio (que não teriam participado destes eventos), comprometendo, por consequência, a lógica “participativa” que, paradoxalmente, justificou a proposição deste espaço para diálogos.

Como resultado destes processos de mediação, formalizou-se o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais. O “fantasma” das controvérsias suscitadas no capítulo 2, porém, pareceu seguir “assombrando” a execução do projeto, como mostro ao decorrer do capítulo 3. Este capítulo compreendeu reflexões acerca da constituição e operacionalização do projeto, onde analisei as trajetórias das fases “técnica” (componente 1 e 2) e “política” (componente 3 e 4). Em ambas, segui os diversos processos decisórios forjados, compreendidos como expressões significativas dos embates políticos por traz destes componentes, mais especificamente: (i) o estabelecimento dos requisitos básicos para adesão ao projeto; (ii) a formulação e consolidação do Índice de Conservação das Pastagens (ICP); (iii) a elaboração do “Manual de práticas rurais”; e, (iv) a elaboração e o direcionamento de incentivos aos pecuaristas aderentes.

Neste contexto, infiro que ambos processos decisórios e seus respectivos mecanismos operativos possuíram dinâmicas comuns: a limitada possibilidade de participação e voz de decisão a grupos seletos de interessados. Nos três primeiros processos, isto é, no desenrolar da fase “técnica” do projeto, os critérios considerados no desenvolvimento de seus respectivos produtos foram baseados exclusivamente em conhecimentos técnico-científicos, definidos mediante reuniões de trabalho e atividades diversas realizadas pelo grupo técnico do projeto e uma rede de técnicos vinculada a *Alianza del Pastizal*, desconsiderando interesses, objetivos e conhecimentos particulares dos pecuaristas que residem nos pampas sul-americanos, negligenciando a construção de uma base social mais ampla e participativa. O quarto processo decisório, por sua vez, constituinte da fase “política”, expressou outra controvérsia: em meio a proposição de diversas reuniões executivas (versando sobre a elaboração e o direcionamento de incentivos aos pecuaristas aderentes), com participação limitada a membros de alta posição hierárquica da *Alianza del Pastizal* e dos governos da região, percebeu-se uma reafirmação do poder (em nome) das organizações patronais de representação de pecuaristas da região na consecução de seus interesses e objetivos (certificação da produção e, no caso do RS, especificamente, posterior obtenção de incentivos de mercado), em claro detrimento de considerações de outras categorias de pecuaristas, tal qual os pecuaristas familiares, por exemplo.

Ampliando: a trajetória dos componentes 1 e 2 demonstrou a capacidade da “ciência”, representada na atuação do consórcio *Alianza del Pastizal* e da diversificada rede de atores que a sustenta (ou seja, da “comunidade epistêmica”), em produzir

dispositivos (“chave dicotômica”, ICP, “manual de práticas rurais”) que orientam e determinam condutas de conservação do ambiente campestre e práticas de manejo consagradas internamente como “ideias”. Estes dispositivos, fundamentalmente homogêneos, promovem, por conseguinte, uma corrente redução das heterogeneidades sociais e produtivas dos pecuaristas da região, processando, inclusive, restrições de adesão ao projeto (vide restrições ambientais geradas pela “chave dicotômica”). Já nos componentes 3 e 4, associados ao longo da operacionalização do projeto, o desenvolvimento dos incentivos pareceu responder, precisamente no caso do Estado do RS, exclusivamente aos interesses de organizações patronais de representação de pecuaristas, se efetivando mediante a proposição de dois remates da produção outrora certificada. Sendo assim, ressalto o fato de, tanto implicações oriundas da “ciência”, quanto questões relacionadas a estratificação social da região campestre, exercerem efeitos políticos diversos nas dinâmicas que conformaram o Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais.

Em suma, no âmago deste projeto, algumas controvérsias centrais podem ser ressaltadas: (i) estruturação de diferentes redes nas quais, mediante práticas diversas de mediação, os sistemas de poder local passam a ser módulos de circuitos mais amplos de poder comandados por instituições de níveis mais elevados (*Alianza del Pastizal* e *Bird Life International*); (ii) construção e difusão de mecanismos operacionais, ou seja, dispositivos (“chave dicotômica”, ICP, “manual de práticas rurais”) genéricos para a totalidade da região dos pampas sul-americanos; (iii) a declarada opção por conhecimentos científicos ao longo dos processos de construção destes dispositivos, em detrimento da captação de distintos conhecimentos particulares, e; (iv) um corrente processo de desconsideração do possível público alvo deste projeto ao longo de sua consecução (com exceção de organizações patronais de representação de pecuaristas, parceiros deste consórcio).

Neste sentido, considerando a trajetória reconstituída e suas controvérsias, percebeu-se um processo onde os agentes do desenvolvimento, isto é, os mediadores envolvidos neste projeto (com grande destaque a *Alianza del Pastizal*) não atuaram enquanto elo de união entre “mundos diferenciados”, haja vista que eles próprios pareceram construir as representações dos “mundos sociais” que pretendiam interligar e o campo de relações que viabilizou a consecução dos objetivos (por eles) traçados (isto é, as estratégias de intervenção utilizadas por estes mediadores demonstraram considerável viés unilateral). A questão imperativa, portanto, parece se referir às

implicações vinculadas a ideia de “representação”, intencionada e concretizada mediante a utilização de critérios e procedimentos técnico-científicos (compreendidos na seção 3.1 deste estudo) como legitimação da autoridade (reivindicada) para representar os atores locais. Tal consideração, inclusive, corrobora para desmitificar as concepções que reduzem a mediação a uma simples ligação entre polos desconectados, ou seja, “mundos distintos”.

Considerando estas reflexões, o desenvolvimento, na forma como tem se processado ao longo do Projeto de Incentivos à Conservação das Pastagens Naturais do Cone Sul, parece continuar a ser um processo invariavelmente “de-cima-para-baixo”, baseado estritamente em conhecimentos científicos, e, operado pelos atores que, justamente, os detém, ou seja, técnicos vinculados a organizações nacionais e internacionais de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias** [online]. 2014, vol.16, n.35, pp. 84-105.

AGAMBEN, Giorgio. O que é um dispositivo? In: **O que é o contemporâneo e outros ensaios**. Tradução de Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009

ALIANZA DEL PASTIZAL. **I Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul (Declaração de Bagé)**, 2007. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Declaracion-Bage-Espa%C3%B1ol.pdf>> as 19:19 em 07 de julho de 2015.

_____. **II Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2008. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Informe-II-Encuentro.pdf>> as 18:50 em 07 de julho de 2015

_____. **III Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2009. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Conclusiones-III-Encuentro.pdf>> as 20:29 em 07 de julho de 2015.

_____. **Memorando Reunião Rio Grande do Sul – Secretaria do Meio Ambiente (Projeto RS Biodiversidade)**, 2009a. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/bid-bpr_anexo-memo-reunion-sema_rgs_brasil.pdf> as 11:00 em 08 de julho de 2015.

_____. **Memorando Reunião Uruguai – Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca; Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente**, 2009b. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/bid-bpr_anexo-memo-reunion-uruguay_02.pdf> as 11:03 em 08 de julho de 2015.

_____. **Memorando Reunião Entre Rios – Secretaria do Meio Ambiente (MGAP)**, 2009c. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/bid-bpr_anexo-memo-reunion-entre-rc3ados.pdf> as 10:55 em 08 de julho de 2015.

_____. **Memorando Reunião Santa Fé – Ministério da Produção**, 2009d. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/bid-bpr_anexo-memo-reunion-santa-fe_02.pdf> as 10:59 em 08 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Santa Fé**, 2009e. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-argentina_provincia-de-santa-fe_bid-bpr_pastizales.pdf> as 11:24 em 08 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Entre Rios**, 2009f. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-argentina_provincia-de-entre-rios_bid-bpr_pastizales.pdf> as 11:22 em 08 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Formosa**, 2009g. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-argentina_provincia-de-formosa_bid-bpr_pastizales.pdf> as 11:23 em 08 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Rio Grande do Sul**, 2009h. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-brasil_bid-bpr_pastizales.pdf> as 11:25 em 08 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Paraguai**, 2009i. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-paraguay_bid-bpr_pastizales.pdf> as 11:26 em 08 de julho de 2015.

_____. **IV Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2010. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Informe-IV-Encuentro.doc>> as 11:22 em 09 de julho de 2015.

_____. **Carta de Aval – Uruguai**, 2010a. Acesso em <<https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/aval-dinama-uruguay-bpr-bid.jpg>> as 11:27 em 08 de julho de 2015.

_____. **Protocolo de Certificação “Carnes del Pastizal”**, 2010b. Acesso em <http://www.alianzadelpastizal.org/media/Protocolo_Carnes-de-Pastizal_portugu%C3%AAAs.pdf> as 11:26 em 09 de julho de 2015.

_____. **V Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2011. Acesso em <http://www.alianzadelpastizal.org/media/V-Encuentro-de-Ganaderos_informe.pdf> as 22:33 em 06 de julho de 2015.

_____. **VI Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2012. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/encuentro-de-ganaderos/6o-cayasta/>> as 16:15 em 07 de julho de 2015.

_____. **Informe Semestral de Avaliação Continuada (Abril/2012 a Setembro/2012)**, 2012a. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/11/informe-primer-semester_atn-oc-12514-rg.pdf> as 19:00 em 14 de julho de 2015

_____. **Relatório Final Consultoria Mariano Oyarzabal**, 2012b. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2013/01/informe-final_oyarzabal.pdf> as 17:47 em 16 de julho de 2015.

_____. **Relatório Final consultoria Sheila Abeed**. 2012c. Acesso em: <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/09/informe-final_incentivos-a-la-conservacic3b3n_sheila-abad.pdf> as 11:07 em 10 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER)**, 2012d. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/07/emater_-31-de-mayo-2012.pdf> as 12:01 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Fundação Zoobotânica (FZB)**, 2012e. Acesso em: <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/07/fzb_31-mayo-y-01-junio-2012.pdf> as 12:02 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Projeto RS Biodiversidade**, 2012f. Acesso em: <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/07/rs-biodiversidad_31-mayo-2012.pdf> as 12:03 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA)**, 2012g. Acesso em: <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/07/seapa_1-de-junio-2012.pdf> as 12:04 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação (SEPLAG)**, 2012h. Acesso em: <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/07/seplag_-31-de-mayo-2012.pdf> as 12:06 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Memorando Reunião Executiva (Rio Grande do Sul) - Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)**, 2012i. Acesso em: <<https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/12/reunic3b3n-sema-19.pdf>> as 12:07 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Regulamento da Alianza del Pastizal**, 2013a. Último acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Reglamento-Alianza-del-Pastizal.docx>> as 21:52 em 06/07/2015

_____. **Regulamento da Alianza del Pastizal - Anexo II**, 2013b. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Reglamento-Alianza-del-Pastizal-Anexo-II-CCCP.docx>> as 15:45 em 09/07/2015

_____. **Informe Semestral de Avaliação Continuada (Outubro/2012 a março/2013)**, 2013c. Acesso em

<https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/informe-del-segundo- semestre_final.pdf> as 19:03 em 14 de julho de 2015

_____. **Informe Semestral de Avaliação Continuada (Abril/2013 a Setembro/2013)**, 2013d. Acesso em

<<https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/informe-tercer- semestre-atn-oc-12514-rg.pdf>> as 19:06 em 14 de julho de 2015

_____. **Primeiro Piloto - Aplicação ICP**, 2013e. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/esteban-carriquiry_icp- evaluacion.pdf> as 19:28 em 14 de julho de 2015

_____. **Relatório Final – Felipe Jochims**, 2013f. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2014/03/relatc3b3rio-icp_felipe- jochims_final.pdf> as 15:47 em 04 de agosto de 2015.

_____. **Documento Institucional – Alianza del Pastizal**, 2014a. Acesso em <<http://www.savebrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/03/ALIANZA-DEL- PASTIZAL.pdf>> as 20:33 em 15 de outubro de 2014.

_____. **Proposta de Projeto submetido ao BID**, 2014b. Acesso em <https://pastizalesdelsur.files.wordpress.com/2012/05/proyecto-bpr-2014_polc3adtica- publica-regional-en-conservacic3b3n-de-pastizales-naturales.pdf> as 18:45 em 09 de julho de 2015.

_____. **VIII Encontro de Pecuaristas de Pastagens Naturais do Cone Sul**, 2014c. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/media/Informe-VIII-Encuentro- de-Ganaderos1.pdf>> as 21:59 em 07 de julho de 2015.

_____. **Linha de vida (História da Alianza del Pastizal)**, 2015a. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/institucional/presentacion/>> as 10:59 em 07/07/2015.

_____. **Site Institucional (Doadores)**, 2015b. Acesso em <<http://www.alianzadelpastizal.org/miembros/donantes/>> as 21:05 em 06 de julho de 2015.

_____. **Site Institucional (Documentos)**, 2015c. Acesso em <<https://pastizalesdelsur.wordpress.com/el-proyecto/documentos/>> as 16:02 em 28 de julho de 2015.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). **Reconstruindo a agricultura:**

ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. 1ed. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997, v. 1, p. 33-55.

ALPHANDÉRY, P; BITOUN, P; DUPONT, Y. **O Equívoco ecológico.** São Paulo, Brasiliense, 1992.

ANDRADE, J. A. Redes de Atores: Uma nova forma de gestão das Políticas Públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade** – Nº 64 – Maio/agosto, 2006

ANJOS, José Carlos dos; SILVA, Paulo S. A rede quilombola como espaço de ação política. In: Neves, Delma P. (Org.). **Desenvolvimento social e mediadores políticos.** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

BARROS, F. Banco Mundial e ONGs Ambientalistas Internacionais: Interações sobre Desenvolvimento, Governança e Participação. **Paper apresentado no III Encontro da ANPPAS,** 2006

BARROSO, Maria Macedo; NICAISE, Natacha. Culturas morais e políticas de desenvolvimento na Noruega e na União Europeia. **Horizontes antropológicos** [online]. 2014, vol. 20, n. 41, pp. 51-86.

BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: University of Chicago Press. 1993

BEHLING, H; JESKE-PIERUSCHKA, V; SCHULER, L; PILLAR, V. Dinâmica dos campos no sul do Brasil durante o quartanário tardio. In: **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade** / Valério De Patta Pillar. [Et al.]. Editores. – Brasília: MMA, 2009. 403 p.

BENCKE, G.A. Diversidade e conservação da fauna dos Campos do Sul do Brasil. In: PILLAR, V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade.** Brasília: MMA, 2009. p. 101-121.

BID (Banco Interamericano De Desenvolvimento). **Convenio Parte I - Incentivos para la Conservación de los Pastizales Naturales en el Cono Sur,** 2012a. Acesso em: <<http://www.iadb.org/Document.cfm?id=35525420>> as 21:52 em 05 de Julho de 2015

_____. **Convenio Parte III - Incentivos para la Conservación de los Pastizales Naturales en el Cono Sur,** 2012b. Acesso em: <<http://www.iadb.org/Document.cfm?id=35525423>> as 12:10 em 13 de julho de 2015.

_____. **Página de Informações – “Incentivos para la Conservación de Pastizales Naturales en el Cono Sur”.** 2015a Acesso em: <<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=RG-T1811>> as 20:00 em 05 de Julho de 2015

- BINKOWSKI, P. **Conflitos ambientais e significados sociais em torno da expansão da silvicultura de eucalipto na “Metade Sul” do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2009.
- BORBA, M; TRINDADE, J.P.P. Desafios para conservação e a valorização da pecuária sustentável. In: **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade /** Valério De Patta Pillar. [et al.]. Editores. – Brasília: MMA, 2009. 403 p.
- CAIDEN, N. e WILDAVISKY, A. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. New York: John Wiley. 1980.
- CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. In: **BIB**, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, 138 p.
- CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo; COSTA, Delaine Martins. O que a perspectiva antropológica tem a dizer sobre a avaliação de projetos sociais apoiados pela cooperação internacional? **Horizontes antropológicos** [online]. 2014, vol. 20, n. 41, pp. 117-140.
- CARVALHO, I. C. M. **A invenção do sujeito ecológico: sentidos e trajetórias em Educação ambiental**. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 349 p.
- COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972
- COTRIM, M. S. **"Pecuária familiar" na região da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a origem a situação socioagroeconômica do pecuarista familiar no município de Canguçu RS**. Porto Alegre: UFRGS / PGDR, 2003. 140 p.
- CRUZ, R. C.; GUADAGNIN, D. L. Uma pequena história ambiental do Pampa: proposta de uma abordagem baseada na relação entre perturbação e mudança. In: Costa COSTA, Benhur Pinós da; DIECKEL, Mara Eliana Graeff. (Orgs.). **A sustentabilidade da Região da Campanha-RS: práticas e teorias a respeito das relações entre ambiente, sociedade, cultura e políticas públicas**. Santa Maria, RS.: UFSM, PPG Geografia e Geociências, Dep. de Geociências, 2010, v.1, p. 155-179
- DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984
- EASTON, David. **Uma tentativa de análise dos sistemas políticos**. *Sociologia Política* II, Rio de Janeiro, 1970, Zahar.
- ESCOBAR, Arturo. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), **Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 17-31.

_____. **La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo.** Série colonialidad/modernidad/descolonialidad. Caracas, Venezuela, 2007, 424 p. Acesso em <<http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/137176/e6ad7c4d4c3e84a5a11f208d53e76e8e.pdf>> as 10:00 em 23 de julho de 2015

_____. El desarrollo y la antropología de la modernidad, in: **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales.** Lima: Programa Democracia y Transformación Global - Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Facultad de Ciencias Sociales, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, 2010 p. 33-57. Acesso em: <<http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/escobar.2010.UnaMinga.pdf>> as 16:10 em 22 de julho de 2015.

_____. **Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia.** Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, icanh, 2012, 277 p.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Ed.). **Dicionário do Desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000

FERREIRA, G. C. **Gerenciamento de Cadeias de Suprimento: Formas Organizacionais na Cadeia da Carne Bovina no Rio Grande do Sul.** 2002, 198 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FOLADORI, Guillermo. Sustentabilidad ambiental y contradicciones sociales. **Ambient. soc.** [online]. 1999, n.5, p. 19-34.

_____. **Limites do desenvolvimento sustentável.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2001.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Tradução e organização: Roberto Machado. 26. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2008.

FREIRE, Paulo e SHOR, I. **Medo e ousadia: o cotidiano do professor.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Letícia de Luna. Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica. **Comum - Rio de Janeiro** - v.11 - nº 26 - p. 46 a 65 - Janeiro/ Junho, 2006

- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun, 2000.
- GERHARDT, Cleyton Henrique; ALMEIDA, Jalcione. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. **Ambiente e Sociedade** [online]. 2005, vol.8, n.2, pp. 53-84.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: _____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. São Paulo, Unicamp, 1996, p. 1-40.
- HAAS, M. Peter (org.). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization, Vol. 46, No. 1, **Knowledge, Power, and International Policy Coordination**, 1992, p. 1-35
- ILBERY, B.; MORRIS, C.; BULLER, H.; MAYE, D.; KNEAFSEY, M. Product, process and place: an examination of food marketing and labelling schemes in Europe and North America. **European Urban and Regional Studies**, v. 12, n. 2, p. 116-132, 2005.
- INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Regime global de biodiversidade, comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável: o caso Mamirauá**. 365p. Tese (Doutorado em Política e Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2003
- JENKINS, W. I. **Policy analysis: A Political and Organisational Perspective**. London: Martin Robertson, 1978
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Boston: Little, Brown. 1984
- KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A, 5ª edição, 1998, 257 p
- LANNA, M. (2000) Notas sobre Marcel Mauss e o ensaio da dádiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 14: p. 173-194, jun. 2000.
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian. Books. 1936/1958
- LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994. 152 p
- _____. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade fora**. São Paulo: UNESP, 2000.

- LAUTIER, Bruno. Governo moral dos pobres e despolitização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, 27 (72), 2014.
- LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, 39: 517-526. 1979.
- LITRE, Gabriela. **Os Gaúchos e a Globalização: Vulnerabilidade e Adaptação da Pecuária Familiar no Pampa do Uruguai, Argentina e Brasil**. Brasília, 2010. 474 p.
- LITTLE, P. **Políticas Ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiência**. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IEB, 2003
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif., Goodyear. 1980
- MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais** [online]. 2006, vol.21, n.60, pp. 15-41.
- MAUSS, M. Ensaio sobre a dádiva: a forma e a razão da troca nas sociedades arcaicas. In: MAUSS, M. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac & Naif, 2003. p. 185-314.
- MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.
- MERRY, Sally Engle. Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. **Current Anthropology**, Vol. 52, No. 3. p. S83-S95
- MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**, 2 ed., Pelotas (RS) Educat, 2002
- NESKE, Márcio Zamboni. **Estilos de agricultura e dinâmicas locais de desenvolvimento rural: o caso da pecuária familiar no território Alto Camaquã do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2009. 208p.
- _____. **Colonialidade e Desenvolvimento: A Ressignificação do Lugar em “Zonas Marginalizadas” no Sul do Rio Grande do Sul**. 2014. PGDR – UFRGS 160f.
- NEVES, Delma P. Mediação social e mediadores políticos. In:_____. (Org.) **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.
- PACKER, Larissa. Não ao PSA, sim aos Direitos dos Agricultores. In: FASE. **Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais**, Rio de Janeiro, junho de 2013.

Acesso em <http://br.boell.org/sites/default/files/fase_visoesalternativasaospsa.pdf> as 10:07 em 2015.

PARERA, A; CARRIQUIRY, E. **Manual de Práticas Rurales asociadas Índice de Conservación de Pastizales Naturales (ICP)**. Publicación realizada por Aves Uruguay para el Proyecto de Incentivos a la Conservación de Pastizales Naturales del Cono Sur, 2014, 204 p.

PARERA, A.; PAULLIER, I.; BOSSO, A (Eds.). **Incentivos para conservar los pastizales naturales del Cono Sur. Una oportunidad para gobiernos y productores rurales**. Aves Uruguay, 2012, 116 pp.

PARERA, A.; PAULLIER, I.; WEYLAND (Eds.). **Índice de Contribución a la Conservación de Pastizales Naturales del Cono Sur. Una herramienta para incentivar a los productores rurales**, 2014, 181 pp.

PEREIRA, F. G. A expansão da silvicultura sobre o bioma pampa: impactos além dos campos. In: Costa COSTA, Benhur Pinós da; DIECKEL, Mara Eliana Graeff. (Orgs.). **A sustentabilidade da Região da Campanha-RS: práticas e teorias a respeito das relações entre ambiente, sociedade, cultura e políticas públicas**. Santa Maria, RS.: UFSM, PPG Geografia e Geociências, Dep. de Geociências, 2010, v.1, p. 88-105

PERROT, D. 2008. Quem impede o desenvolvimento “circular”? (Desenvolvimento e povos autóctones: paradoxos e alternativas). **Cadernos de campo, São Paulo**, 17: 219-232.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986

RADOMSKY, G. F. W. **Certificação participativa e regimes de propriedade intelectual**. 2010, Tese - PPG em Antropologia Social - UFRGS, 302 p.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no final do século XX. **Ci. Inf., Brasília**, 21(1): 23-31, jan./abr. 1992

_____. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 80, 2008.

RIBEIRO, Cláudio Marques. **Estudo do modo de vida dos pecuaristas familiares da Região da Campanha do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2009. 300 p.

RIO GRANDE DO SUL, **Decreto nº 51.882 de 3 de outubro de 2014**. Acesso em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2051.882.pdf>> as 14:41 em 27 de julho de 2015.

RISSATO, D e SPRICIGO, B. A política Ambiental no Brasil no Período de 1970-1999. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**. Vol. 9 – Nº 16, 2010.

- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p.
- SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.
- SAID, Edward W. **Representações do intelectual: as Conferências Reith de 1993**. Tradução Milton Hatoum. — São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SANDRINI, G. B. D. **Processo de inserção dos pecuaristas familiares do Rio Grande do Sul na cadeia produtiva da carne**. Porto Alegre: UFRGS / PGDR, 2005. 178 p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Introdução: Para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Semear outras soluções: Os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21-121
- SCHLESINGER, S. e NORONHA, S. **O Brasil está nu! O avanço da monocultura da soja, o grão que cresceu demais**. Rio de Janeiro: FASE, 2006. 148 p.
- SCHMITT, Cláudia Job. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 82-112
- SELL, J. K.; FIGUERÓ, A. S. Transformação da paisagem e impactos socioambientais no bioma pampa. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 8, p. 129-141, ago./dez. 2011.
- SERAFIM, M e DIAS, Rafael. Análise de Política: Uma revisão da literatura. **Cadernos de Gestão Social**. Vol.3, Nº 1, jan/ jun. 2012
- SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: Perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo. Gaia, 2003
- SILVA, Paulo Sérgio da. **Políticas públicas e mediação na comunidade remanescente de quilombos de Casca – Mostardas, RS**. PGDR, Porto Alegre, 2007. 105 p
- SIMEON, R. Studying Public Policy. **Canadian Journal of Political Science**, v. 9, n. 4, 1976, p. 548-580
- SUERTEGARAY, D.M.A. & PIRES DA SILVA, L.A. Tchê Pampa: histórias da natureza gaúcha. In: PILLAR, V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Brasília: MMA, 2009. p. 42-59.
- TORRES, J. E. H. **A pecuária familiar uma realidade pouco conhecida: estudo de caso sobre a caracterização e análise socioeconômica da pecuária familiar no município de Santana do Livramento/RS**. Porto Alegre: UFRGS / PGDR, 2001. 175 p.

WALSH, Catherine. (Re)Pensamiento Crítico y (De)Colonialidad. in: _____ (Edt), **Pensamiento Crítico y matriz (de) colonial**. Reflexiones Latinoamericanas, Universidad Andina Simón Bolívar, Editorial Abya-Yala, Quito, 2005, p. 13-35.

WESZ JUNIOR, V. J. O mercado da soja no Brasil e na Argentina: Semelhanças, diferenças e interconexões. Século XXI, **Revista de Ciências Sociais**, v.4, no 1, p.114-161, jan./jun. 2014.