

Uma avaliação formativa do Plano ABC¹

Alcido Elenor Wander²
Gabriella Agapito Tomaz³
Heverton Eustáquio Pinto⁴

Resumo – O objetivo principal deste artigo é fazer uma avaliação normativa do Programa de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), também denominado Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura. Esta avaliação procura diagnosticar a atual fase de implementação do Plano ABC, elaborar uma análise dos recursos destinados ao programa – como e onde estão sendo aplicados e a que tipo de atividades. A metodologia envolve pesquisa bibliográfica e coleta de dados na plataforma Observatório ABC. O planejamento estima quase 197 bilhões de reais em financiamentos para os sete programas do plano. Verifica-se, até o momento, defasagem entre o planejado e o executado, além da não distribuição uniforme das aplicações às regiões.

Palavras-chave: agronegócio, política agrícola, políticas públicas, sistemas produtivos.

A formative evaluation of the ABC Plan

Abstract – This article aims to conduct a formative evaluation of the Low Carbon Agriculture Program - ABC Plan, also called Sector Plan Mitigation and Adaptation to Climate Change for the consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture, this evaluation has the intention to diagnose the current implementation phase of the ABC program, prepare an analysis of the resources allocated to this program, how and where they are being applied, and what kind of activities are intended. At first the methodology used for the construction of this article demanded conducting a literature review, and was later carried out data collection on ABC Observatory platform. The ABC program is an innovative program that channels credit for activities that reduce impact of harmful gases to the atmosphere. The planning used which estimates almost 197 billion reais in funding for the seven programs arranged by the plan. When assessing the capabilities of the ABC Program in past seasons there is a gap between planned and executed so far, besides the applications are not distributed evenly to Brazilian regions.

Keywords: agribusiness, agricultural policy, public policy, production systems.

Introdução

São muitas as ações do governo para fomentar a agricultura e a pecuária no Brasil por meio de políticas e programas públicos cujo

objetivo é subsidiar processos de produção, desde a indústria de insumos até a comercialização dos produtos agropecuários. Práticas como essas viabilizam a preservação dos recursos naturais e

¹ Original recebido em 16/11/2015 e aprovado em 21/3/2016.

² Doutor em Ciências Agrárias, pesquisador da Embrapa Arroz e Feijão. E-mail: alcido.wander@embrapa.br

³ Graduada em Administração de Empresas, mestranda em Agronegócio. E-mail: gabriella_tomaz@hotmail.com

⁴ Economista, mestrando em Agronegócio. E-mail: heverton.mg@uol.com.br

a geração de bens públicos, além de possibilitarem a manutenção de benefícios sociais.

Preocupado com as questões ambientais, especificamente com o aquecimento global, o governo federal desenvolveu, via Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), o Programa de Agricultura de Baixo Carbono – Plano ABC ou Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura –, cuja finalidade é adotar tecnologias sustentáveis de produção e contribuir para a redução da emissão de gases do efeito estufa no setor agropecuário (GUIA..., 2012).

O objetivo central deste artigo é fazer uma avaliação normativa do Plano ABC com o intuito de diagnosticar a atual fase de implementação do programa, elaborar uma análise dos recursos a ele destinados, como são aplicados e a que tipos de atividade são destinados.

A avaliação formativa busca fornecer informações ou pareceres para a solução de problemas durante a fase de implementação. Tem a função de gerar feedback para os que estão diretamente ligados aos processos dessa etapa e os atores impactados (BAPTISTA; REZENDE, 2011).

Referencial teórico

Políticas públicas

É difícil distinguir determinados termos essenciais das ciências políticas. Em inglês, o termo política pode revelar dois conceitos principais: *Politics* e *Policy*. *Politics* é a prática humana para obter e manter os recursos necessários para exercer o poder sobre o homem – o sentido é o de atividade e de competição política. *Policy*, mais concreto, tem relação com orientações para decisão e ação. Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões (BOBBIO, 2002).

Segundo Secchi (2012), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém. Possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em suma, a razão da política pública é tratar ou resolver um problema relevante entendido como coletivo. Sjoblom (1984) define um problema público como sendo a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível, ou seja, o problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa de se alcançar situação melhor. Para ser público, o problema deve ter implicações para uma quantidade notável de pessoas.

Existem várias definições para política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn e Stephanie (1980), como um conjunto de ações do governo que vai produzir efeitos específicos. Já Peters (1986) afirma que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984, p. 24) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Por fim, na definição usual de Laswell (1936) o autor considera que decisões e análises sobre política pública implicam responder a estas questões: quem ganha o quê? Por que? Que diferença faz?

A área de políticas públicas foi fundada por quatro grandes intelectuais: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de ajustar o conhecimento científico/acadêmico à produção empírica dos governos. Simon (1957) inseriu a abordagem de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), alegando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para ele, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, como informação in-

completa ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e autointeresse dos decisores.

Lindblom (1959, 1979) sugeriu a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diversas fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim nem um princípio. Por conseguinte, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos, considerando o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) colaborou para a área ao definir política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo o autor, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

De acordo com Lowi (1964), a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, em que a maior parte das decisões são tomadas pelo governo, que rejeita a questão dos recursos limitados e gera mais benefícios individuais do que universais, privilegiando assim certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais vistas pelo público, que envolve processos burocráticos, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que alcançam maior parte da população mas impõe injustas perdas em curto prazo para determinados grupos e inesperados ganhos futuros para outros. O quarto formato é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Resume-se em políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário.

É possível seguir algumas etapas para a criação de políticas públicas. O processo de elaboração é denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) e é caracterizado como um esquema que organiza a vida da política pública em fases sequenciais (Figura 1). O ciclo é extremamente útil, pois organiza ideias, simplifica e facilita o desenvolvimento de uma política pública. As principais fases, antes da extinção, são estas: 1) identificação do problema; 2) formação da

agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; e 6) avaliação (SECCHI, 2012).

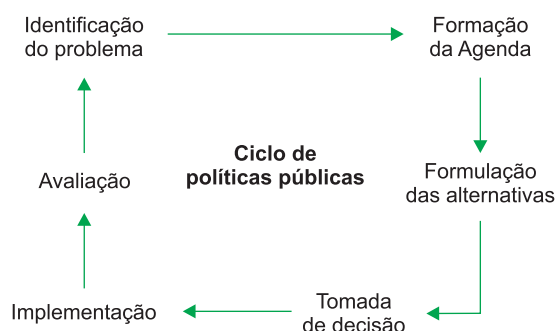


Figura 1. Ciclo de políticas públicas.

Fonte: Secchi (2012).

A implementação é a fase crucial do ciclo, pois nela são produzidos os resultados concretos da política. É a fase em que regras, rotinas e processos sociais deixam de ser somente intenções e se tornam ações (O'TOOLE JR., 2003).

O Plano ABC está em fase de implementação. Segundo a formulação proposta, o programa deve permanecer vigente até 2020, financiando projetos que reduzam a emissão de gases do efeito estufa (GEE) no território nacional.

Política agrícola

A política agrícola brasileira é vinculada aos ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Fazenda, do Planejamento e do Meio Ambiente. O Mapa é o mais importante na condução da política agrícola. É ele que define os parâmetros e diretrizes a serem observados na implementação dos instrumentos da política agrícola, além de executar as políticas públicas para o campo.

O inter-relacionamento entre o MMA e o Mapa tem ganhado importância, considerando que as propriedades rurais estão inseridas nos principais biomas brasileiros e que a sustentabilidade ambiental é uma das principais preocupações das economias brasileira e mundial.

A lei que dispõe sobre política agrícola no Brasil é a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (BRASIL, 1991). Ela prioriza a proteção do meio ambiente. O poder público – federação, estados e municípios – deve disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo, da água, da fauna e da flora; realizar zoneamentos agroecológicos para ordenar a ocupação das diversas atividades produtivas, inclusive instalação de hidrelétricas; desenvolver programas de educação ambiental; e fomentar a produção de mudas de espécies nativas, por exemplo.

As bacias hidrográficas são definidas como as unidades básicas de planejamento, uso, conservação e recuperação dos recursos naturais, e os órgãos competentes devem criar planos plurianuais para a proteção ambiental. A pesquisa agrícola deve respeitar a preservação da saúde e do ambiente e, ao máximo, a heterogeneidade genética. Assim, o Plano ABC é mais um instrumento de política pública agrícola para a produção pautada na preservação do meio ambiente, além de inserir novas tecnologias para que promovam a segurança alimentar e a sustentabilidade dos recursos ambientais destinados à produção de alimentos, em obediência à principal lei que fundamenta o setor agropecuário.

Plano ABC

O Plano ABC é um dos planos setoriais do Mapa e sua finalidade é organizar o planejamento das ações para a adoção de tecnologias sustentáveis de produção, selecionadas para responder aos compromissos assumidos pelo País na redução de emissão de GEE no setor agropecuário (PLANO..., 2012). Em suma, o Plano ABC é uma linha de crédito rural oficial, instituída em 17 de agosto de 2010 pelo Mapa, que permite incorporar as tecnologias sustentáveis ao processo produtivo para trazer mais eficiência à produção, aumentar a renda dos produtores rurais com a diversificação da produção, diminuir as agressões ao meio ambiente e reduzir a emissão de GEE (GUIA..., 2012).

O objetivo geral do Plano ABC é promover a redução das emissões de GEE na agricultura,

pela maior eficiência do uso de recursos naturais e aumento da resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais, o que possibilitará a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas. A vigência do programa é até 2020 (PLANO..., 2012). Sete programas compõem o Plano ABC, seis referentes a tecnologias de mitigação e um com ações de adaptação a mudanças climáticas:

Recuperação de Pastagens Degradadas –

A degradação de pastagens é o processo evolutivo de perda de vigor, de produtividade e de capacidade de recuperação natural das pastagens. O avanço da degradação provoca a perda de cobertura vegetal e o aumento da emissão de CO₂. A recuperação de pastagens reduz a emissão de CO₂ (BRASIL, 2015).

Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF)–

É uma estratégia de produção sustentável que integra atividades agrícolas, pecuárias e florestais numa mesma área, em cultivo consorciado, em sucessão ou rotacionado. A ILPF contribui para a recuperação de áreas degradadas, a manutenção e a reconstituição da cobertura florestal, a promoção e a geração de emprego e renda, a adoção de boas práticas agropecuárias (BPA) e a melhoria das condições sociais, além de colaborar significativamente para a redução da emissão de GEE (BRASIL, 2015).

Sistema Plantio Direto (SPD) –

São processos tecnológicos destinados à exploração de sistemas agrícolas produtivos, compreendendo a mobilização de solo, a manutenção permanente da cobertura do solo, a diversificação de espécies e a minimização ou supressão do intervalo entre colheita e semeadura. Esse sistema contribui para a conservação do solo e da água, o aumento da eficiência da adubação e a mitigação da emissão de GEE (BRASIL, 2015).

Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN) –

O aumento da produção é especialmente dependente do suprimento de nitrogênio (N₂). O processo de fixação biológica de nitrogênio é indispensável para a manutenção da vida no planeta e estratégico para a sustentabilidade na

agricultura e contribui para a redução da emissão de GEE, além de elevar o conteúdo de matéria orgânica – sequestro de carbono – e melhorar a fertilidade do solo (BRASIL, 2015).

Florestas Plantadas – A produção de florestas plantadas nas propriedades rurais proporciona fonte de renda para a família do produtor. Aumentar a oferta de madeira para fins industriais reduz a pressão sobre as matas nativas e captura de CO₂ da atmosfera (BRASIL, 2015).

Tratamento de Dejetos Animais – A correta destinação dos dejetos e efluentes da criação de animais estabulados é importante fator que condiciona a regularidade ambiental das propriedades. O tratamento adequado dos efluentes e dejetos contribui para a redução da emissão de metano (BRASIL, 2015).

Adaptação às Mudanças Climáticas – As consequências das mudanças de temperatura e da distribuição das chuvas sobre o ciclo das culturas e da vegetação podem resultar em safras menores e produtos de menor qualidade. A adaptação às mudanças climáticas tem a estratégia de promover sistemas diversificados e o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos hídricos (BRASIL, 2015).

O Plano ABC busca gerar BPA para proporcionar uma produção eficiente e de baixo impacto ambiental e se tornar uma política pública responsável por difundir e incentivar melhores práticas e processos produtivos agrícolas.

Metodologia

A metodologia deste artigo consiste de pesquisa bibliográfica e de coleta de dados na plataforma do Observatório ABC. A pesquisa bibliográfica contribuiu para o levantamento da situação atual do programa no que se refere aos recursos destinados, que sustentam o tema central do artigo, e resultou numa revisão de literatura.

Os dados foram coletados nas instituições responsáveis pelo processo de implementação do Plano ABC e nos departamentos de pesquisa

para seu desenvolvimento e acompanhamento, o Observatório ABC.

O Observatório ABC, lançado em 14 de maio de 2013, é uma iniciativa direcionada a engajar a sociedade no debate sobre a agricultura de baixo carbono. Coordenado pelo Centro de Estudo de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro) e desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV (GVces), tem como foco a implementação do Plano ABC. Suas metas partem da Política Nacional de Mudanças Climáticas e dos compromissos assumidos pelo Brasil na 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção do Clima.

Além de desenvolver estudos e promover discussões, especialmente sobre os esforços de diversos setores da sociedade brasileira na transição para uma agricultura de baixo carbono, o Observatório ABC conta com uma plataforma digital que é a principal ferramenta de comunicação da iniciativa, orientada para mobilizar o público por meio da produção e troca de dados e informações, estimulando, assim, a transparência e facilitando o acesso ao tema.

Os dados representam o desempenho proposto pelo programa, elucidando as fontes e caminhos percorridos pelos recursos dispendidos. Os dados usados para a avaliação normativa do plano são oriundos do Banco Central (Bacen), com o qual o Observatório ABC estabeleceu parceria de compartilhamento da base do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor), que agrega as operações de crédito rural no Brasil. Assim, o projeto conta com um processo centralizado de obtenção dos dados, o que assegura a consistência das informações e contribui para uma melhor governança do Plano ABC. Além disso, os números podem ser acessados também por meio do Sistema ABC, disponível no site do projeto (OBSERVATÓRIO ABC, 2015b), o que permite visualizar – via gráficos e tabelas – os dados dos desembolsos dos recursos do Plano ABC por finalidade de investimento, estado e região, fonte de recursos e agente repassador desde a safra 2011–2012.

Esse modelo de avaliação foi escolhido por causa da fase de implementação em que está o Plano ABC dentro da abordagem dos ciclos de políticas públicas. O plano é recente e inovador no que refere ao financiamento de sistemas produtivos sustentáveis e à louvável proposta de reduzir o principal causador das mudanças climáticas.

Avaliação formativa do Plano ABC

A Figura 2 mostra os recursos usados desde o início do programa, em 2010, e exibe o valor total despendido para financiamento dos projetos nas safras. Até o segundo semestre de 2015, os recursos investidos somaram R\$ 10.235.884.707,26. O programa chega à metade do prazo estipulado para sua vigência, mas os recursos investidos representam apenas 5,2% do previsto, que são de R\$ 197 bilhões.

A Tabela 1 mostra os valores médios por contratos de financiamento, valores absolutos por safras, participações relativas, variação dos recursos e número de contratos das atividades

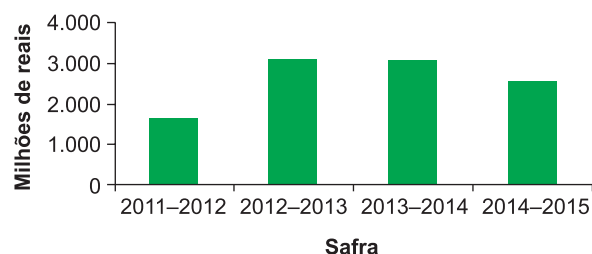


Figura 2. Plano ABC – valor total financiado.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

do Plano ABC. A estimativa é que o programa realize investimento de R\$ 197 bilhões num prazo de dez anos, de 2010 a 2020. Como nos últimos quatro anos os valores médios investidos por safra foram de R\$ 2,5 bilhões, é improvável que o plano cumpra seu objetivo se essa média for mantida.

Os valores médios por contrato estão em declínio, queda de -33,36% desde a implementação do programa. Os valores absolutos por safra também têm caído, com destaque para a queda de -16% de 2013-2014 para 2014-2015.

Os recursos distribuídos pelo programa são para diversas finalidades. Os projetos de recuperação de áreas degradadas foram os que mais receberam financiamento, seguidos pelos de recuperação de florestas, plantio direto e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). A finalidade fixação de nitrogênio não recebeu financiamento na safra 2011-2012, e a orizicultura não recebeu na de 2012-2013.

A Figura 3 e a Tabela 2 mostram o número de contratos e a média dos valores distribuídos por finalidade.

A Figura 4 mostra a distribuição dos contratos por região. Sudeste, Sul e Centro-Oeste firmaram a maioria dos contratos, mantendo praticamente a mesma estrutura de recebimento nas duas safras. Destaque para o Nordeste na safra 2014-2015 – ultrapassa o Sul.

O número de contratos saltou de 4.808 em 2011-2012 para 9.929 em 2014-2015 (Tabela 3). O maior número de contratos foi em 2013-2014,

Tabela 1. Plano ABC – valores médios por contrato de financiamento.

Safra	Valor financiado (R\$)	Participação (%)	Variação	Número de contratos	Recurso por contrato (R\$)
2011-2012	1.624.863.385,78	15	-	4.808	337.949,96
2012-2013	3.049.684.299,51	30	88%	11.369	268.245,61
2013-2014	3.027.417.410,56	30	-1%	12.103	250.137,77
2014-2015	2.533.919.611,41	25	-16%	9.929	255.203,91
Total	10.235.884.707,26			38.209	267.891,98

Fonte: Observatório ABC (2015a).

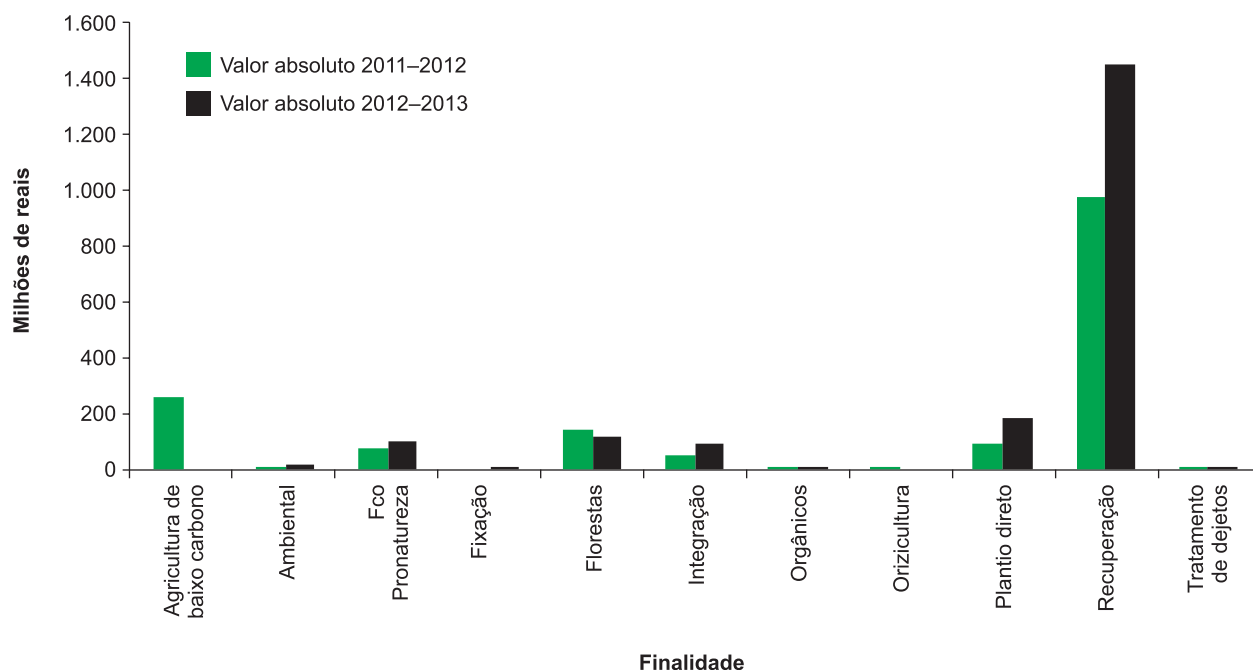


Figura 3. Plano ABC – valor total de recursos por safra e por finalidade.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

Tabela 2. Plano ABC – valor total de recursos por safra e por finalidade.

Finalidade	Safra 2011–2012 Valor absoluto (R\$)	Safra 2011–2012 Número de contratos	Valor médio por contrato (R\$)	Safra 2012–2013 Valor absoluto (R\$)	Safra 2012–2013 Número de contratos	Valor médio por contrato (R\$)
Agric. Baixo Carbono	263.271.946,44	768	342.802,01	-	0	-
Ambiental	886.539,70	6	147.756,62	21.685.635,07	60	361.427,25
FCO Pronatureza	74.136.349,50	224	330.965,85	98.922.637,67	154	642.354,79
Fixação	-	0	-	1.120.000,00	2	560.000,00
Florestas	142.946.180,00	569	251.223,51	121.102.463,51	385	314.551,85
Integração	54.322.876,55	126	431.133,94	95.659.269,23	217	440.826,13
Orgânicos	1.693.261,76	4	423.315,44	207.057,46	2	103.528,73
Orizicultura	2.791.990,90	8	348.998,86	-	0	-
Plantio direto	95.396.082,43	235	405.940,78	182.309.396,49	403	452.380,64
Recuperação	979.512.776,60	2.846	344.171,74	1.455.418.442,08	3.934	369.958,93
Tratamento de dejetos	9.905.381,44	22	450.244,61	7.379.728,90	18	409.984,94
Total		4.808			5.175	

Fonte: Observatório ABC (2015a).

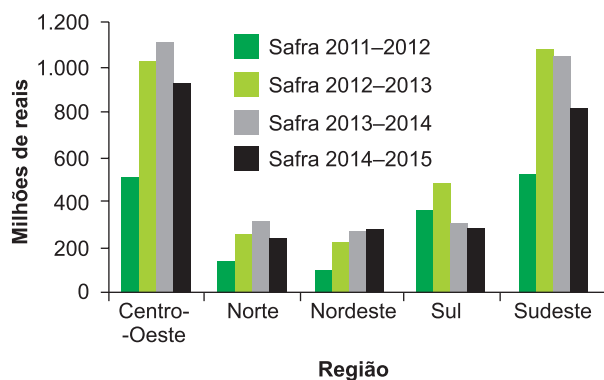


Figura 4. Plano ABC – valor total de recursos por safra e por região.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

12.013, mas o maior valor registrado ocorreu em 2012–2013, R\$ 3,049 bilhões.

Um caso a ser considerado é o número de contratos do Norte e Nordeste, regiões que parecem não estar incluídas no programa quando se comparam o número de contrato com os do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A Figura 5 mostra a distribuição de recursos por região. Sudeste e Centro-Oeste receberam 69% dos recursos, enquanto Norte e Nordeste, juntos, receberam 17%.

A Tabela 4 mostra os valores absolutos e relativos por estado. A maior participação relativa é de Minas Gerais, com 17,35% na safra 2011–2012 e 18,85% na safra 2012–2013.

A participação da maioria dos estados do Norte e Nordeste não chegou a 1% da totalidade dos recursos investidos nas últimas safras. Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são os estados mais contemplados nas últimas safras.

Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Paraná, juntos, respondem por 79,39% do valor investido pelo Plano ABC (Tabela 5). Praticamente 80% dos recursos investidos pelo programa, até o momento, concentram-se em sete estados.

Tabela 3. Plano ABC – valor total de recursos e número de contratos por safra e por região.

Região	Safra 2011-2012		Safra 2012-2013		Safra 2013-2014		Safra 2014-2015	
	Valor absoluto (R\$)	Número de contratos	Valor absoluto (R\$)	Número de contratos	Valor absoluto (R\$)	Número de contratos	Valor absoluto (R\$)	Número de contratos
Centro-Oeste	507.006.879,70	1.135	1.016.141.026,20	2.502	1.101.867.253,73	2.930	919.651.375,88	2.851
Norte	136.192.699,64	298	252.914.716,83	1.223	313.771.864,01	1.656	241.665.229,20	1.101
Nordeste	101.259.330,79	204	220.158.044,08	755	270.430.146,79	988	277.699.761,20	914
Sul	357.774.866,20	1.392	484.067.476,23	2.690	304.804.715,96	1.950	283.799.425,29	1.637
Sudeste	522.629.609,45	1.779	1.076.403.036,17	4.199	1.036.543.430,07	4.579	811.103.819,84	3.426
Total	1.624.863.385,78	4.808	3.049.684.299,51	11.369	3.027.417.410,56	12.103	2.533.919.611,41	9.929

Fonte: Observatório ABC (2015a).

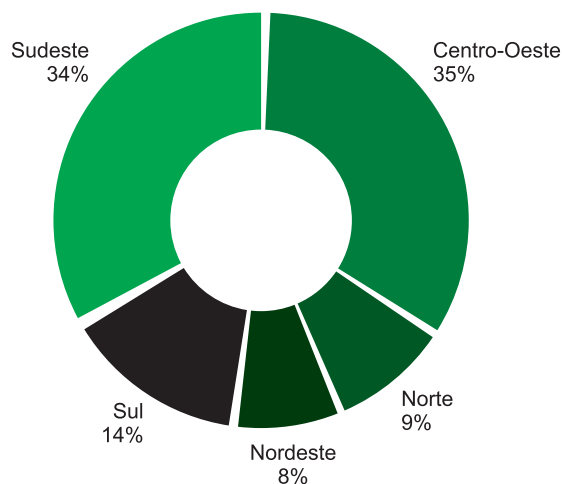


Figura 5. Plano ABC – distribuição de recursos por região.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

A Figura 6 mostra os valores repassados pelo Banco do Brasil e pelo BNDES ao Plano ABC nas últimas safras.

Quanto às fontes de recursos para repasses ao plano, é relevante, na safra 2013–2014, a participação da Poupança Rural no desembolso total, respondendo por 80% dos recursos (Figura 7). Isso se deve à participação do Banco do Brasil no resultado da linha. Somando o FCO, a participação do banco sobe para 90,45%.

Considerações finais

O Plano ABC é um programa inovador e que canaliza crédito para as atividades que buscam diminuir o impacto de gases nocivos à atmosfera. O planejamento prevê quase R\$ 197 bilhões de reais em financiamentos para o programa até o fim de 2020, mas chega-se à metade do prazo de vigência e foram gastos apenas R\$ 10 bilhões em contratos.

Até o momento, há uma disparidade em relação aos recursos distribuídos entre estados e regiões. Os estados do Norte e Nordeste refletem a desigualdade também na promoção de projetos para a contratação de financiamento pelo Plano ABC.

A agropecuária brasileira precisa aumentar sua produtividade e o nível tecnológico em inovação de processos produtivos para atender as demandas por alimento e energia, mas sem deixar de lado a preocupação com as externalidades provocadas pelas mudanças climáticas. É nesse contexto que o Plano ABC possui função estratégica ao financiar técnicas produtivas que sequestram carbono no campo. Entretanto, ao avaliar os recursos do programa nas safras passadas, há muitas questões operacionais a serem trabalhadas, como o monitoramento da redução de GEE, as metas acordadas e a distribuição dos recursos mais uniforme entre as regiões.

Referências

- BAPTISTA, T. W. de F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2011. p. 138-172. Online: Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/ccaps/wp-content/uploads/2011/09/Capitulo-5.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.
- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2002. v. 2, p. 674.
- BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 18 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acesso em: 8 jul. 2015.
- BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Ações do plano**. 2015. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc/acoes-do-plano>>. Acesso em: 20 jul. 2015.
- DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.
- EASTON, D. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- GUIA de financiamento para agricultura de baixo carbono. Brasília, DF: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2012.
- LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, Nov./Dec. 1979.
- LINDBLOM, C. E. The science of “muddling through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 78-88, 1959.

Tabela 4. Plano ABC – valores absolutos e relativos por estado.

Estado	Safra 2011-2012 Valor absoluto (R\$)	(%)	Safra 2012-2013 Valor absoluto (R\$)	(%)	Safra 2013-2014 Valor absoluto (R\$)	(%)	Safra 2014-2015 Valor absoluto (R\$)	(%)	Total de recursos (R\$)	Participação (%)
AC	2.733.863,13	0,17	17.071.117,40	0,56	1.842.814,49	0,06	17.846.731,97	0,70	39.494.526,99	0,39
AL	9.500,00	0,00	-	0,00	-	0,00	969.880,00	0,04	979.380,00	0,01
AP	39.830,00	0,00	1.542.161,27	0,05	1.519.423,41	0,05	-	0,00	3.101.414,68	0,03
AM	867.996,84	0,05	-	0,00	-	0,00	1.247.571,69	0,05	2.115.568,53	0,02
BA	69.401.236,26	4,27	165.159.339,25	5,42	191.923.809,50	6,37	186.398.928,65	7,36	612.883.313,66	6,00
CE	500.000,00	0,03	-	0,00	185.895,00	0,01	-	0,00	685.895,00	0,01
DF	-	0,00	1.083.444,27	0,04	356.131,38	0,01	903.997,83	0,04	2.343.573,48	0,02
ES	33.321.497,31	2,05	29.966.567,41	0,98	43.653.971,80	1,45	25.342.137,37	1,00	132.284.173,89	1,29
GO	169.702.320,27	10,44	299.980.270,74	9,84	421.878.074,27	14,01	370.375.109,78	14,62	1.261.935.775,06	12,35
MA	14.229.790,42	0,88	28.224.454,54	0,93	55.694.319,85	1,85	58.689.134,52	2,32	156.837.699,33	1,53
MG	282.258.202,12	17,37	574.738.744,38	18,85	546.621.309,23	18,16	451.493.939,18	17,82	1.855.112.194,91	18,15
MT	156.102.529,48	9,61	320.222.671,99	10,50	273.595.037,72	9,09	282.710.015,00	11,16	1.032.630.254,19	10,10
MS	181.202.029,95	11,15	394.854.639,20	12,95	406.038.010,36	13,49	265.662.253,27	10,48	1.247.756.932,78	12,21
PA	41.999.939,09	2,58	62.946.431,76	2,06	82.825.639,55	2,75	68.123.200,97	2,69	255.895.211,37	2,50
PR	144.657.201,38	8,90	212.883.407,62	6,98	139.145.197,35	4,62	118.161.558,19	4,66	614.847.364,54	6,02
PE	46.800,00	0,00	1.494.045,95	0,05	1.638.772,34	0,05	2.463.330,20	0,10	5.642.948,49	0,06
PI	17.072.004,11	1,05	24.697.464,96	0,81	19.957.380,84	0,66	29.145.407,83	1,15	90.872.257,74	0,89
RJ	2.229.160,70	0,14	15.200.505,48	0,50	12.191.222,24	0,40	6.233.917,30	0,25	35.854.805,72	0,35
RN	-	0,00	-	0,00	970.000,00	0,03	-	0,00	970.000,00	0,01
RS	171.394.903,18	10,55	228.155.342,14	7,48	136.583.371,68	4,54	141.381.676,53	5,58	677.515.293,53	6,63
RO	19.829.170,49	1,22	35.287.826,79	1,16	34.083.976,05	1,13	26.449.978,32	1,04	115.650.951,65	1,13
RR	1.851.503,32	0,11	5.097.768,98	0,17	4.564.898,94	0,15	2.349.999,56	0,09	13.864.170,80	0,14
SC	41.722.761,64	2,57	43.028.726,47	1,41	29.076.146,93	0,97	24.256.190,57	0,96	138.083.825,61	1,35
SP	204.923.749,32	12,61	456.497.218,90	14,97	434.076.926,80	14,42	328.033.825,99	12,95	1.423.531.721,01	13,93
SE	-	0,00	582.739,38	0,02	59.969,26	0,00	33.080,00	0,00	675.788,64	0,01
TO	68.870.396,77	4,24	130.969.410,63	4,29	172.349.111,57	5,72	125.647.746,69	4,96	497.836.665,66	4,87
Total	1.624.966.385,78	100	3.049.684.299,51	100	3.010.831.410,56	100	2.533.919.611,41	100	10.219.401.707,26	100

Fonte: Observatório ABC (2015a).

Tabela 5. Plano ABC – total de recursos e participação por estado.

Estado	Total de recursos (R\$)	(%)
AC	39.494.526,99	0,39
AL	979.380,00	0,01
AP	3.101.414,68	0,03
AM	2.115.568,53	0,02
BA	612.883.313,66	6,00
CE	685.895,00	0,01
DF	2.343.573,48	0,02
ES	132.284.173,89	1,29
GO	1.261.935.775,06	12,35
MA	156.837.699,33	1,53
MG	1.855.112.194,91	18,15
MT	1.032.630.254,19	10,10
MS	1.247.756.932,78	12,21
PA	255.895.211,37	2,50
PR	614.847.364,54	6,02
PE	5.642.948,49	0,06
PI	90.872.257,74	0,89
RJ	35.854.805,72	0,35
RN	970.000,00	0,01
RS	677.515.293,53	6,63
RO	115.650.951,65	1,13
RR	13.864.170,80	0,14
SC	138.083.825,61	1,35
SP	1.423.531.721,01	13,93
SE	675.788,64	0,01
TO	497.836.665,66	4,87
Total	10.219.401.707,26	100

Fonte: Observatório ABC (2015a).

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LYNN, L. E.; STEPHANIE, G. G. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, p. 1-4, Feb. 1995.

O'TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). *Handbook of public administration*. Londres: Thousand Oaks, 2003. p. 234-244.

OBSERVATÓRIO ABC. *Análise dos recursos do programa ABC: visão regional*. Disponível em: <http://www.

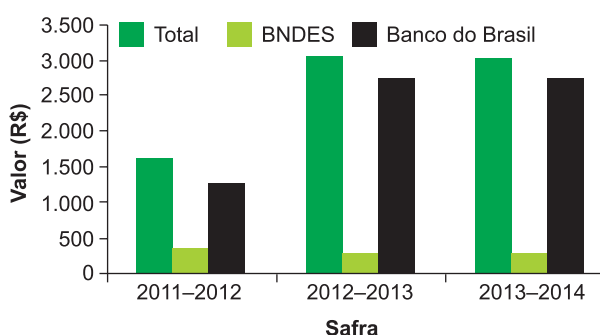


Figura 6. Plano ABC – valor total contratado por agente repassador.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

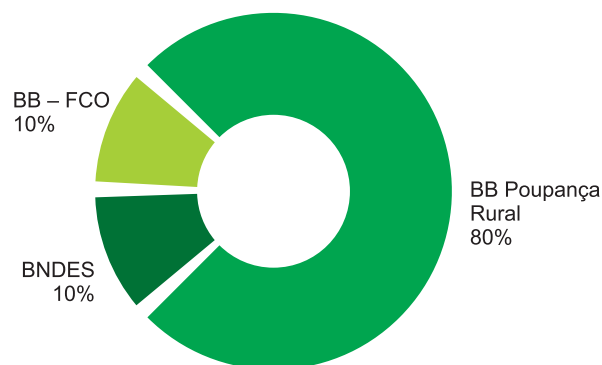


Figura 7. Plano ABC – participação das fontes de recurso no total contratado da safra 2013-2014.

Fonte: Observatório ABC (2015a).

observatorioabc.com.br/#publicacoes>. Acesso em: 15 jul. 2015a.

OBSERVATÓRIO ABC. Disponível em: <www.observatorioabc.com.br>. Acesso em: 15 jul. 2015b.

PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham: Chatham House, 1986.

PLANO setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2012.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SIMON, H. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SJOBLOM, G. Problemi e soluzioni in política. *Rivista Italiana di Scienza Política*, v. 14, n. 1, p. 41-85, 1984.