

D
D

**Desenvolvimento
em Debate**

v.1, n.2,
janeiro-abril e maio-agosto 2010

DD Desenvolvimento em Debate

v.1, n.2, janeiro-abril e maio-agosto 2010

Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada quadrimestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

COORDENAÇÃO INCT PPED

Renato Boschi e Ana Célia Castro

EDITORES

Alexandre d'Avignon e Mariana Mayo

CONSELHO EDITORIAL

Adel Selmi (INRA, France)

Alexandre d'Avignon (UFRJ)

Antonio Márcio Buainain (Unicamp)

Bhaven Sampat (Columbia University, USA)

Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)

Carlos Eduardo Young (UFRJ)

Carlos Morel (Fiocruz)

Celina Souza (UFBA)

Charles Pessanha (UFRJ)

Cristina Possas (UFRJ)

Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)

Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo, Norway)

Eli Diniz (UFRJ)

Estela Neves (UFRJ)

Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)

Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)

João Alberto de Negri (IPEA)

Jorge Ávila (INPI)

Linda Weiss (University of Sidney, Australia)

Lionelo Punzo (Università di Siena, Italy)

Mario Possas (UFRJ)

Marta Irving (UFRJ)

Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)

Peter May (UFRRJ)

Renato Boschi (IESP)

Sérgio Salles (Unicamp)

Shulin Gu (University of Beijing, China)

Valéria da Vinha (UFRJ)

Victor Ranieri (USP)

Desenvolvimento em Debate / Ana Célia Castro, Renato Boschi (Coordenadores)

Rio de Janeiro, volume 1, numero 2, 2010

128p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Políticas Agrárias
5. Inovação

ISSN 1982-2251



Sumário

Carta aos Leitores	5
From Catching-Up To Knowledge Governance In The Brazilian Agribusiness Ana Célia Castro	9
Políticas Públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel Georges Flexor	25
As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações Arlson Favareto	47
Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural Caio Galvão de França	65
As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva Catia Grisa	83
Especialização primária como limite ao desenvolvimento Guilherme Costa Delgado	111

Carta aos Leitores

O tema central deste número é fruto das atividades do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED. Neste fascículo o foco são as transformações recentes na agricultura brasileira. O debate sobre o tema tem sido intenso e culmina com a discussão no Congresso Nacional sobre as mudanças no Código Florestal. Se por um lado a agricultura em nosso país se modernizou e atingiu níveis de produtividade incomparáveis, por outro, os modelos propostos parecem não responder mais às necessidades do setor. Todos aqueles que contribuíram para esta revista são unânimes em assinalar o avanço na participação política dos agricultores familiares por meio dos programas de governo, mas fica a pergunta: como manter a dinâmica de transformação e participação deste setor que esteve muito tempo desassistido? O planejamento de longo prazo parece ser a grande lacuna.

No Brasil a participação nas exportações de produtos gerados pelo agronegócio já chega a patamares de 40%, variando um pouco acima ou abaixo, como 2009, com 42,5% e 2010, com 37,9%. Este montante já alocou, em 2010, o país como o terceiro exportador mundial de produtos primários, somente atrás dos EUA e União Europeia. Uma série de fatores garantiu o avanço da agricultura brasileira nos últimos anos como os recursos naturais (solo, água e luz) abundantes, diversidade de produtos, um câmbio relativamente favorável, o aumento da demanda dos países asiáticos e o crescimento da produtividade das lavouras. O produto líder desta condição não poderia ser outro, se não a soja.

As taxas de crescimento recentes foram altíssimas e muitas vezes o dobro de nossos concorrentes de peso, indicando uma trajetória de incremento na participação do agronegócio nas exportações. Será que estamos caminhando para voltarmos a ser um país predominante agrário-exportador? Este é o modelo de desenvolvimento que deve ser perseguido? Neste número os autores mostram, por meio de diagnóstico e discussão teórica, as transformações e perspectivas da agropecuária no Brasil. Ana Célia Castro apresenta, inicialmente, o quadro institucional, a base de conhecimento e outros atores em diferentes fases dos processos de transformação do Brasil agrícola. Estes processos podem ser entendidos como um modelo de recuperação em curso vindo do exterior, para a liderança recente tecnológica na agricultura tropical. Novos

tipos de organizações estão surgindo na medida em que novas formas de inovar aparecem ao mesmo tempo em que a fronteira tecnológica avança.

No segundo artigo, Georges Flexor analisa as políticas públicas na agricultura brasileira por meio de perspectiva neoinstitucionalista. A partir dessa estrutura analítica, discute o processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel buscando a captura das relações entre os elementos pertinentes à compreensão da ação pública, de seus resultados e de sua dinâmica de formulação que privilegia a dinâmica da relação entre instituições e comportamentos dos atores.

O terceiro artigo, elaborado por Arilson Favareto, apresenta estudo sobre as políticas brasileiras para o desenvolvimento territorial rural da última década (2000-2010) no qual ele identifica os principais obstáculos à emergência de inovações coerentes. Considera os êxitos em termos de redução da pobreza e da desigualdade, mas pondera que para alcançar uma continuidade nestes resultados positivos torna-se necessário uma nova geração de políticas em âmbito territorial. O artigo mostra ainda a evolução do desenho institucional das políticas públicas para o desenvolvimento rural.

O quarto artigo é de Caio Galvão de França. Ele aborda a participação social como um dos principais elementos explicativos da criação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e da organização de uma nova agenda do desenvolvimento rural no Brasil. Por meio de sua experiência como gestor no governo, mostra, pela perspectiva de quem implementa, as mudanças ocorridas, os problemas e os objetivos por trás das políticas propostas.

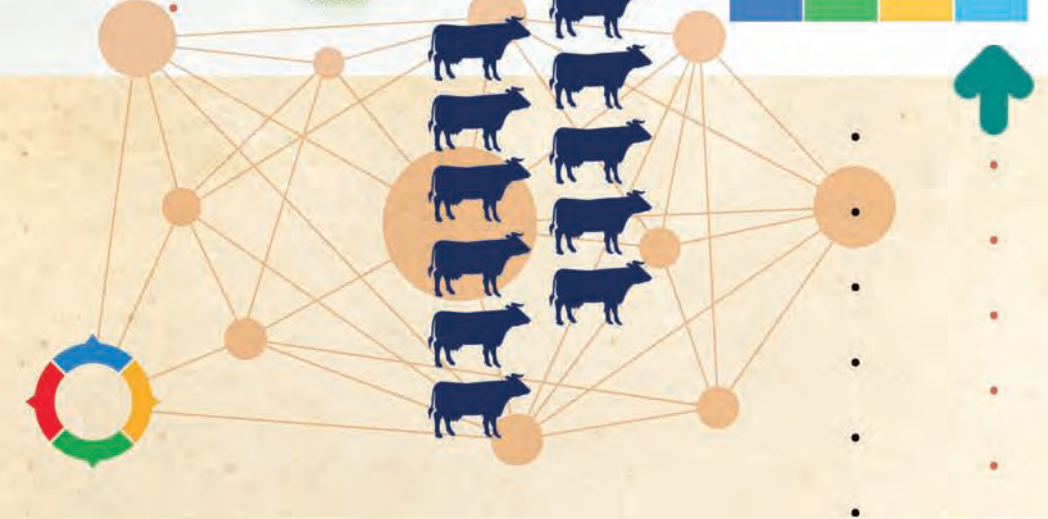
O quinto tem autoria de Cátia Grisa. Ela faz um ensaio por meio de uma abordagem cognitiva das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Trata os vários fóruns de discussão no PAPP, PRONAF e PAA, analisando as ideias que deram origem a esses programas, os atores que os construíram, a negociação de ideias entre os atores e a institucionalização das mesmas em políticas públicas.

Finalmente, no sexto, Guilherme Costa Delgado procura identificar as perspectivas de desenvolvimento no Brasil pautando sua análise na especialização primária do comércio exterior brasileiro nos anos 2000 e seu impacto na dependência externa com o agravamento da situação dos demais setores. Mostra o desequilíbrio estrutural das transações externas, especialmente dos 'Serviços' e da 'Indústria de Transformação' em relação à especialização primária, conjunturalmente compensatória, mas que não resolve a dependência externa e agrava a situação deficitária dos demais setores. Esse modelo de inserção externa, apoiado em produtividade de recursos naturais e captura de renda fundiária, conteria sérios limites ao desenvolvimento. Produção e repartição do excedente econômico, em tais condições, provocariam armadilhas produtivas e distributivas, de sorte a constringer o crescimento econômico à reprodução de padrões de subdesenvolvimento.

A Revista ***Desenvolvimento em Debate (DD)*** é uma publicação seriada quadrimestral com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

Esperamos que este número possa continuar contribuindo para produção científica, incrementando a reflexão brasileira em área interdisciplinar, na qual são poucos os periódicos editados no país.

Os Editores



From Catching-up to knowledge governance in the Brazilian Agribusiness*

De “Catching-up” para a Governança do conhecimento no Agronegócio Brasileiro

Ana Célia Castro

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o quadro institucional, a base de conhecimento e da co-evolução de empresas e outros atores em diferentes fases dos processos de transformação agrícolas no Brasil. Estes processos podem ser entendidos como um modelo de *catching up* em curso, a partir da revolução verde dos anos 1940, vindo do exterior, para a recente liderança tecnológica na agricultura tropical. Ou seja: o quadro institucional dessas fases é bem diferente, novos tipos de organizações estão surgindo assim como novas formas de inovar, ao mesmo tempo em que a fronteira tecnológica está avançando.

Palavras chave: catching up; fronteira tecnológica; agricultura; inovação

Abstract

The purpose of this article is to present the institutional framework, the knowledge base and the co-evolution of firms and other actors in different phases of the Brazilian agricultural transformation processes. These processes can be understood as an ongoing catching-up model, from the green revolution of the 1940's, coming from abroad, to the recent technological leadership in tropical agriculture. That is to say: the institutional framework of these phases is quite different, new types of organizations are emerging as far as new ways of innovating, at the same time that the technological frontier is moving ahead.

Key words: catching up; technological frontier; agribusiness; innovation

Professor at Federal University of Rio de Janeiro. Coordinator of the Graduate Program in Public Policies, Strategies and Development, vice-coordinator of the National Institute for Science and Technology in Public Policies, Strategies and Development, and MINDS (Multidisciplinary Institute for Development and Strategies) coordinator.

* This paper had a previous but different version as part of the article: “The Agro-food Sector in Catching-up Countries: A Comparative Study of four cases from the Sectoral Systems Perspective,” by Shulin Gu, John Adeoti, Ana Célia Castro, Jeffrey Orozco and Rafael Díaz, published in Malerba, F. and Nelson, R.R., Economic Development as a Learning Process. Variation Across Sectoral Systems, Edward Elgar Publishing Limited, 2012.

Introduction

According to a widely shared belief, in contrast to other sectors such as automobile, pharmaceuticals, telecommunications and software, that are all “modern” industries and often served as leading sectors in national development processes, the agro-food has been characterized, in the past, as a traditional sector and never had played such a role. The roles of the agro-food sector in development were, in short, in providing subsistence foundation and in serving as “catalyst” to successful catch-up. (Sisler and Oyer, 2000:1)

Additionally, leading sectors represent a good range according to the Pavitt taxonomy (Pavitt, 1984)¹, from science based sectors such as pharmaceuticals, R&D intensive such as telecom and semiconductors, scale intensive such as automobiles, specialized supplier and service sectors such as software. Under this classification, agriculture is supplier-dominated, as it relies on sources of innovation external to the sector.

As a matter of fact, and since the 1990's, the agriculture sector should no longer be considered “a traditional sector” as a whole in most developing countries. Some of the new technologies for the agro food sectors might be, instead, classified as: science based - the new and controversial transgenic revolution, the bio-reactors for the production of new bio molecules for agro food sector, plants for the production of vaccines; or R&D intensive – plants with certain “resistances” for salinity, aluminium and process of catalysis for ethanol and biodiesel production; and scale intensive, as the application of GPS (global positioning system) and software for increasing productivity in agriculture and livestock in general.

Summing up, Pavitt taxonomy couldn't grasp the technological transformation of the agro-food system today, a leading “industrial complex” in some developing countries, as it is the case of the Brazilian economy, with higher rates of growth, higher export rates, and leading in biotech, bio fuels and software applications, most of them emergent from inside the agro food system.

It is here defended that the agro-food transformation process could be better understood if we take into consideration the existence of different phases in time, as far as institutions, knowledge base, co-evolution, firms and other actors, networks and demand, are concerned. These transformation processes can be characterized as an ongoing catching-up process, from the green revolution of the 1940's, coming from abroad, to technological leadership in tropical agriculture. That is to say: the institutional framework of these phases is quite different, new types of organizations are emerging as far as new ways of innovating and, at the same time, the technological frontier continues to move ahead. The development of those ideas, applied to the Brazilian case, is the purpose of this article.

My suggestion is to consider the following hypothesis, as far as the Brazilian Agro-food on going catching-up case is concerned:

1. On the contrary of the usual view, there was an important catching-up process in the Brazilian agribusiness system during the second half of the twentieth century.² Not only was the growth intense, but new technological processes had been introduced.
2. The agro-food catch-up is part of a broader catching-up process of the Brazilian economy³ and tended to occur in periods when development strategies come to be implemented,⁴ reinforcing competitiveness on the international markets and at the national and enterprise level. Indeed, the origins of agricultural catching-up – the introduction of the “seeds of change” and the institutions of the “Green Revolution” – institutional research, extension services and rural credit - had even coincided with the starting point of industrial catching-up, in the latter half of the 1940’s and the 1950’s.
3. The major transformation from the green revolution paradigm to the new ways of innovating relies on the transformed institutions, the new knowledge process and the different forms of knowledge governance, which will be mentioned as stylized facts at the end of this article.

Brazilian agro-food catch-up: phases

The first phase – from the late 1940’s to the 1970’s – could be characterized, on one side, by the institutional setting – research, technical assistance and extension services, credit system – and on the other side, by the introduction of the material base for agricultural modernization – transport and commercial infra-structure, seed companies, machine and tools sector, fertilizers and agrochemicals.⁵

It should be mentioned the catalysing and modernising role played by the Brazil-United States Mixed Technical Commission (the Abbink Mission), from the end of the 40’s to the mid of the 50’s, which was to a great extent responsible for policy articulation and for setting up institutions that promoted profound technical-economical and social changes: the creation of the BNDES (National Bank for Economic and Social Development) in 1952, and the proposals that were to reach fruition in the Targets Plan (Plano de Metas), during the government of President Juscelino Kubistchek (1956-1961), especially the implantation of a transport and communication infra-structure, as well as some key industrial sectors (basic or heavy industries), which were all requirements for implementing and modernising the agribusiness system (machinery industry and basic inputs such as fertilizers and agro-chemicals).

The public policies and institutions responsible for the catching-up – the early articulation in the beginning of the 50’s, of the tripartite structure: 1) Public agronomical research within the DNPEA (National Department of Agriculture and Livestock Research) including the old Institutes – Agrônômico de Campinas (coffee, corn, cotton), Biológico de Campinas, Agrônômico do Paraná (mainly cotton), de

Pernambuco (sugar cane), to mention the most notorious; 2) Technical assistance and extension, from the ACAR system (created in the 1950's); and 3) the modernization of the farmer credit, the Carteira Rural do Banco do Brasil which existed since the 1930's.⁶ The agricultural food sector was still very backward at that moment, and the family farm subsistence agriculture was predominant, as far as rural employment is concerned.

It's also important to mention the study, capacity building and exchange programs abroad, intended for academic and corporate leaderships. They had also a role to play, as was the case in the history of hybrid corn in Brazil, at the beginning of the 1940's.⁷ These academic and entrepreneurial relationships could be considered the establishment of different networks, and one of the elements of the evolution of the knowledge base. Later on, with EMBRAPA (Brazilian Enterprise for Agricultural Research), but even before, training programs abroad, and Professors interchange, were considered part of the capacity building in agro-food technological research.

The successful cases of corporate catching-up, as for example, the leader hybrid corn producer Agroceres, founded in 1945, or the known Sadia/Perdigão or Brazil Foods enterprise,⁸ Brazilian leaders in food industry and one of the presently world's leading producers of chilled and frozen foodmeat, or the Aracruz Celulose, founded in the 1960's, until recently the world's largest exporter of short fibre cellulose,⁹ lead us to the explanatory pioneering elements of these firms: recurrent patterns and technological trajectories, compulsive sequences, search and selection routines for profitable opportunities and new technologies both in country and abroad, their corporate structure and their strategies.¹⁰ (The list should include also firms from other sectors, as agricultural machinery and fertilizers).

The second catching-up phase – during the 1970's – could be characterized by the show-case of soybeans, which boomed with the rapid growth and transformation of Brazilian economy, and by the strengthening of agricultural public research with the foundation of EMBRAPA, in 1973, mentioned before. It could also be seen as part of a broader, two-way, cross linked process which involves the economic conditions and consequences of the petroleum crisis, the Second National Development Plan (II PND) as a strategic response, and the agro-food system and the industry as a whole. The formulation of a science and technology project for the agro-food system within the National Economic Development Plans, was backed by the creation of the EMBRAPA,¹¹ at the eve of the II PND; furthermore, current specific interaction between public research institutes (EMBRAPA, Institutes, Universities) and research institutions from the private sector, both agricultural and agro industrial, as well as the part played by research funding institutions – namely, the FINEP [Research and Projects Financing].

To a certain degree, the technological and productive transformation, and the rapid acquisition of capabilities by the Brazilian agribusiness, was also accompanied by social changes and possessed common features with other historical experiences. Just to mention, it was remarkable the consequences of international technical

missions, that both advised innovative changes and help to find financial investments. In the case of soybeans, for instance, the introduction of soil correction with the employment of calcareous, initially in the State of Rio Grande do Sul, at the very South, at the beginning of the 1960's, could be considered a major improvement and the starting point for the spread of soybeans in the Cerrados, centre-west of Brazil, almost one decade later. The Federal University of Rio Grande do Sul and the University of Wisconsin, working together, made viable the soil analysis and its "correction" with calcareous. The rural credit by Banco do Brasil was the needed resource to complete the transformation.¹²

The importance of certain agro-industrial chains that work as engines and showcases of the process – such as that of soybeans, or of oranges and of poultry, sugar cane and coffee, had consequences that by far outreach the effects of catching-up. The soybean boom in the 70's, as it was said, caused an agrarian redistribution that enabled small and medium producers in the south of Brazil, mainly by allowing the production of both wheat and soybeans in the same agricultural year. The knowledge base was transformed by the introduction of a biannual crop system, with good results in terms of productivity and profitability. The consequences were not only in terms of the necessary introduction of the modernized production system, but mainly because it made viable the small farm agriculture in the South, and its movement towards the Centre-West (mainly in the 1980's) where the cheap land and the terrain made possible the large scale production of soybeans, corn, cotton and cattle. This movement had redefined, in depth, the space configuration of the Brazilian agro food system.

As well as allowing effective parity with the US and Argentina, the agricultural boundaries shifted to the mid-west and the mid-north,¹³ which dramatically increased Brazilian production potential.¹⁴ This led to finding solutions to the technological problems brought about by the expansion of these frontiers, made production cheaper and put pressure on the build-up of an, as yet inexistent, inter-modal transport network, thus further reducing costs. Brazilian research with soybeans stressed biological nitrogen fixing in the soil, since the beginning, thus reducing the use of fertilisers and allowing continued sustainable expansion.¹⁵

By means of implementing grain-bran-oil and grain-animal feed-meat chains, soybeans enabled the industry to provide more diverse and sophisticated foods, which are not only more competitive but also attend to new consumer demands (functional foods, transgenic versus traditional versus organic). The second phase of catching up was, in short, backed by the demand side, not only for the exports increase, but also thanks to the huge diversification in food industry for the internal market. In the international scene, the trend was for the substitution of animal grass by vegetable oils, at one side, and for the increasing meat consumption (cattle, chicken and pork), in the other, besides non tariff barriers that introduced more rigid quality controls. Supermarkets and food industry were crucial to impose the new products and the quality grades and standards.

The third phase of Brazilian Agro Food System Catching up, it's my concern, started in the middle of the 1990's and could be characterized by the enhanced agro-food capacity in being ready for the increasing international competition, with the following pre conditions:

1. The available resources: land (50 millions of ha utilized versus the potential of 400 millions of ha, and 90 millions of free available land for the production of both bio-fuels and food)¹⁶; qualified technical personnel from the Universities, who wants to live in the country side;¹⁷ a declining supply of labour that will enhance social benefits in the agricultural sector; reasonable supply of credit and capital, but a high level of previous unpaid debts.
2. The international strong demand for agricultural and livestock products supported by a 3% growth rate of the global economy until 2020, and with special role of the Chinese international demand, growing urbanization and aging of the population; strong demand for meat products.¹⁸
3. The existence of competitive firms, well established in global market.¹⁹
4. The existence of the needed institutions, built in the two previous catching up phases, and well established actors, all embedded in almost common shared beliefs – sustainability, export leadership, production cost concerns (including land competition for different crops, as sugar cane and bio-diesel raw materials), grade and standards regulation, WTO rules, demand trends (organics, functional food, other niches) and technological frontiers;
5. The existence of a solid knowledge base, available in EMBRAPA and other Institutes,²⁰ Universities, and a network of research teams including the private sector foundations – as the Fundação Mato Grosso, in the State of Mato Grosso, and the COPERSUCAR, Cooperativa dos Produtores de Açúcar, in São Paulo, as good examples.
6. The existence of huge number of networks in public agro food research (what can be shown by the number of research groups registered in CNPq, National Research Council, data base).
7. The reasonable knowledge of the technological frontier and the capacity to reach it: new hybrid seeds based in the technology protection system (TPS); molecular male sterility; “apomixia”, for the hybrid strength in traditional crops; biotic and no biotic resistances; high nutritional value (vitamins, amino acids, oils and iron); more efficient plants in the capacity for absorption soil nutrients, reduction in fertilizer utilization; plants and animals as bio reactors for the production of new bio molecules; transgenic animals with resistance to common diseases; vaccines and other genetic recombinant inputs for farming; new trends for bio energy. The co-evolution of new technologies, new paradigms, institutional change and capacity building at the level of firms.²¹

8. The renewal of the Brazilian Innovation System with a new set of policies: the Industrial and Technology Policy; the Innovation Policy; the Biotechnology Program; the innovation incentives and financial support at BNDES; the strengthening of the Fundos Setoriais [Sector Funds] at FINEP; the new incentives and policies at the INPI (Brazilian Patent Office), the establishment of a capacity building in intellectual property with special concerns on development and catching up, amongst others innovation incentives. The case of the production of transgenic soybean cultivars, in a successful business model carried out by EMBRAPA, Monsanto and Brazilian producers can illustrate new forms of distribution of the royalties derived from intellectual property.

Summing up, the Brazilian agro-food system can be viewed as a successful case of technological leadership in tropical agriculture, as far as its performance during the entire period is considered: comparative growth rates; competitiveness (measured by increase participation) in the global markets; work productivity and land yield; prices and product diversification; and finally by its resources to face the new trends and innovation challenges of the third Millennium.

Looking ahead: conjectures on the needed knowledge governance.

In the world we live in today, processes involved in knowledge governance, learning, and innovation are being profoundly renewed.²² These changes are not only happening in the companies, Universities, and research institutions that forge technological innovations. New types of organizations, hybrids composed of markets and companies, known as “networks and knowledge markets” are emerging.²³ In these new types of organizations, knowledge is both proprietary and incorporated into intangibles assets, whose value they seek to seize.²⁴ These intangible assets are marketed under different forms and in emerging market structures that require further study. However, not all knowledge is proprietary or is capable of being appropriated – the channels of knowledge can also circulate freely in cooperative research and innovation networks, such as in open databases and programming code, in “wikis,” and the “creative commons” and “science commons” movements that seek to constitute alternative intellectual property regimes.²⁵

The first obstacle in considering knowledge assets is to define them clearly. Knowledge circulates in the economy in several ways: as part of material goods – machines, equipment design; or incorporated into work, capital, human resources that flow between organizations and companies, organizational processes, and in business models. Knowledge can be seen as intangible, tacit, or incorporated, as for example in patents. Knowledge produces overflows that, by definition, are not controllable.²⁶

Another one of the widely known knowledge's fundamental traits (but also of its assets) is that knowledge is a public good. More than that, it is a global public good, whose local or national offering is not guaranteed without its global offering also. Herein lies the importance of global knowledge governance institutions (World Intellectual Property Organization and World Trade Organization) whose mission is to regulate the solution of global conflicts, stimulate production and guarantee (some prefer to say "protect") the appropriation of knowledge.

Insofar as it is a public good, as pointed out by economists, knowledge has two fundamental characteristics: 1) knowledge is "non-rival" – its use by someone does not impede others' use of the same knowledge; 2) usually, knowledge is "non-exclusive." The characteristic of its being non-rival is impossible to eliminate, but its non-exclusive aspect is not. In some situations, knowledge can become exclusive, and this is the precondition to constitute knowledge markets and networks.

Managing knowledge assets inside companies and public institutions is usually termed "strategic management" or "knowledge management." At this level, new forms of producing innovation – such as open innovation and innovations introduced by consumers²⁷ – have become ever more relevant and frequent, renewing "in door" forms of research and development, as well as the business ecosystem itself. At the level of companies, universities, and research institutions, the goal is to generate and seize the value of intangible assets. A company continuously feels, evaluates, reconfigures, faces threats, rethink the boundaries of its own business and even changes the business models valued up to that point (David Teece, 2009). At companies like these, characterized by dynamic capacities, the benchmark is simply the starting point.

The growing importance of knowledge assets²⁸ and processes to seize knowledge in the economy, in businesses and in society, require responses that influence the regulatory framework (or institutional molds) in generating, diffusing, and appropriating these assets.²⁹

"Knowledge governance is a broad concept which embraces different forms of governance mechanisms influencing the production, dissemination and protection of knowledge. As a provisional definition, 'The "knowledge governance approach" is characterized as a distinctive, emerging approach that cuts across the fields of knowledge management, organization studies, innovation and competition policies, and human resource management. Knowledge governance is taken up with how the deployment of governance mechanisms influences knowledge processes, such as sharing, retaining and creating knowledge.'³⁰

"As an analytical perspective, it encompasses intellectual property rules and regulations but supersedes it by drawing on those fields and disciplines in order to identify the contours of the new knowledge ecology, and to support alternative governance mechanisms for organizational and business models which are emerging as complements – or alternatives – to the instituted intellectual property regime we now have"

(Burlamaqui, L. 2009).

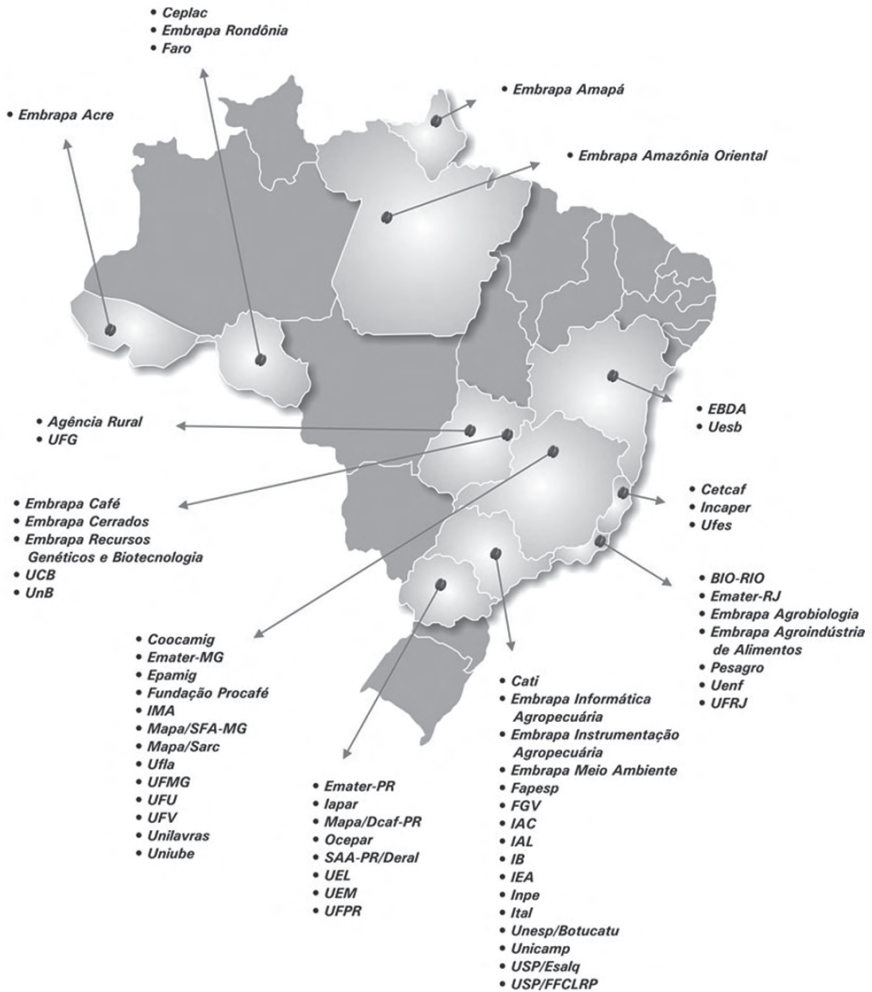
Insofar as innovation can be considered a superior form of knowledge for its unarguable effects on productivity and economic growth, the concept of knowledge governance and innovation³¹ (or its regulatory features or incubating policies) should consider, among other questions, but especially, the relation between: 1) innovation and industrial development policies; 2) the regulation of competition and its institutions; 3) the different forms of knowledge appropriation, among which the current intellectual property regime is the main, though not the only one.³²

The leadership in the new agricultural technological frontier is a hard place to keep. The ways of organizing research points out to different forms to do science and technology. Knowledge collaborative platforms are the main example to be mentioned and EMBRAPA has the governance of some remarkable experiences³³: (i) the Network of the National Research Project of the *Eucalyptus genome* (Rede Genolyptus); (ii) the Brazilian Consortium for Research and Development of Coffee (CBP&D/Café or Consórcio Café) which congregates more than sixty different institutions; (iii) and the Fundo de Defesa da Citricultura (Fundecitrus), just to mention a few but important successful experiences.

These are only some examples of the on going collaborative innovation – open, with the contribution of users, using hard science, generating technological spinoffs and mixing different intellectual property solutions - with huge consequences for the future. Many other examples could be brought to the discussion, but they are not the main concern we want to flag. To keep the chair of technological leadership a tight knowledge governance will be needed. This includes an industrial and innovation policy that chooses strategic venues, a juridical framework to solve conflicts and a more flexible intellectual property regime that induces and rewards greener and sustainable technological options.

Conclusion

Catching-up processes does not solve anymore the problems of tropical agriculture. There is always the risk of catch-up and fall behind (Hikino and Amsden, 1994), in an endless sequence that leads to a technological trap of medium income countries (Wu, Ma and Chu, 2010). Taking into consideration the high speed of innovation in agriculture, the moving technological frontier, the new forms of doing science and technology, and the consequent challenges posed to knowledge governance, it will be crucial to define where is the tropical agriculture technical frontier. Better to say, who defines it? Without answering these questions, the frontier will necessarily take into account a low carbon and sustainable agriculture. In this scenario, Brazil seems to be very well located.



Notas

- 1 Pavitt, K. (1984) "Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory". *Research Policy* 13: 342-373.
- 2 Catching-up is deemed as the technological parity or equivalence to international "state-of-the-art" standards. It is a process that tends to occur in a concentrated manner within a determined time span, and is accompanied by high economic growth rates, with an increase in productivity and international competitiveness for both sectors and firms. The most important reference texts for the catching-up studies are: Gerschenkron, A. (1960); Abramovitz, M., (1986); e Hikino, T. e Amsden, A., in Baumol, J. Nelson, R.R. and Wolff, E. (Editors), (1994). See also Nelson, R. R.; Mazzoleni, R.; Cantwell, J.; Bell, M.; Hobday, M.; Von Tunzelmann, N.; Metcalfe, S.; Henry, C.; Odagiri, H. (2006)
- 3 Antonio Barros de Castro was the author responsible for introducing this approach and who interpreted the Brazilian industrial development as a catching-up process. The article *Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil*, in Smith, W. et al (Organizer), Miami: Transaction Publishers, 1993, inaugurated this discussion, which was developed, for example, in Castro, A.B. and Proença, A. in Velloso, J. P. R. (Coordinator) (2001), as well as in Castro, A.B., (2003).
- 4 Both historical periods were relevant as far as national strategies are concerned: the JK Presidency and the II PND (National Development Plan).
- 5 The "Green Revolution" knowledge base depends on the introduction of the new seeds and plants, necessarily adapted to the environmental conditions of the tropical and sub tropical agriculture. The case of corn is a paradigm: seeds coming from the USA couldn't be grown in Brazil (because of the higher incidence of the sun) unless re adapted to local conditions. In short, the pre-condition was the existence of a research background, public and private.
- 6 Castro, A.C. (1984). See also Castro, A.C. in *Pensamiento Ibero Americano, Revista de Economía Política*, (1985), p. 171-212.
- 7 The hybrid corn introduction and adaptation in Brazil was possible after an exchange program abroad, when Antonio Secundino de São José, at the time teaching at the University of Viçosa, Minas Gerais, went to Purdue University and brought to Brazil some Mexican maize strains, that gave birth of the first commercial crops of the Sementes Agroceres S.A., enterprise founded in association with Rockefeller and a group of University geneticists, in 1945.
- 8 The Sadia enterprise was bought by Perdigão enterprise during the 2008 financial crisis and merger in a new enterprise named Brazil Foods.
- 9 The recent crisis also affected Aracruz economic performance. For the previous period, see Gertner, D., May, P., Castro, A.C., Vinha, V. and Leme, C. (1997).
- 10 Castro, A.C. in Teixeira da Silva, F. C; Santos, R. e Costa, L.F.C. – *Mundo Rural e Política, Ensaios Interdisciplinares*, (1999), pgs. 177-208. Castro, A.C. - in Costa, L.F., Moreira, R.J.; Bruno, R., Orgs. *Mundo Rural e Tempo Presente*. (1999).
- 11 The foundation of Embrapa, in 1973, gave unprecedented impulse to the Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária [National Agriculture and Livestock Research System], but should not be taken as being its start. The state research institutes, such as the Instituto Agronômico de Campinas [Campinas Institute of Agronomics], established at the end of the 19th century, the IAPAR (Paraná) at the 1930's, the Agronômico de Pernambuco [Pernambuco Agronomic], as well as the IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool [Sugar and Alcohol Institute] existed before as part of the DNPEA (Departamento Nacional de Pesquisa Agropecuária [National Agriculture and Livestock Research Department]) when Embrapa was created.
- 12 The correction of the soil was a local government program, known as Operação Tatu, with the participation of the University of Wisconsin through Professor John Murdock. *Soja 80 Anos de Produção 1924-2004 (Soybeans 80 Years of Production 1924-2004)*, Edição comemorativa aos 80 Anos de produção de Soja em Santa Rosa, RS, promovida pela 15ª Fenasoja.
- 13 See Castro, A.C. and Fonseca, M.G.D., in *Revista de Economia Política*, (Jan.-Mar. de 1994), p. 63-84.
- 14 Castro, A.C. (1995).
- 15 The biological nitrogen fixing in the soil is still today an important trend of the biotechnological research. The Embrapa Soybeans, had founded an alternative to increase the biological nitrogen fixing in the soy production, by the utilization of the soybean seed enriched with molybdenum. The new technology will introduce the element in the process of seed production, avoiding its application in the process of planting the soybean seeds.

- 16 See Rodrigues, R. in Reis Velloso, J.P., *O Desafio da China e da Índia. A Resposta do Brasil*, (2005).
- 17 The number of undergraduate courses related with agribusiness in Brazil increased from 3 in 2000, to 100 in 2005 (Gepai/UFSar) in Anuário Exame, Agronegócio 2006/2007.
- 18 Contini, E.; Gasques, J.G.; Leonardi, R.B.A; Bastos, E.T., in *Revista de Política Agrícola*, EMBRAPA, (Jan/Fev/ Mar 2006). References: FAPRI, FAO, IFPRI, OCDE, USDA, IBGE.
- 19 Cargill, Bunge, Sadia, ADM do Brasil (Archer Daniel Merchants), Louis Dreyfus Commodities, Aracruz Celulose, Klabin, Perdigão, several cooperatives as Itambé, Coama, Cocamar, in the seed industry, Syngenta, Monsanto, Pfizer, Agrocere, between others.
- 20 Good examples are the Institute for Technological Research - IPT, the Institute of Metrology - INMETRO, the National Institute for Technology - INT, besides other private Foundations, organized by large agribusiness companies. See, Zackiewicz, M ; Bonacelli, M B M ; Salles-Filho, S. L. M. . in *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 115-121, (2005).
- 21 Contini et all, op. cit.
- 22 The changes alluded to are the product not only of new technological regimes, such as in Coriat and Wallerstein (2002), but, especially, the result of changes in institutions, organizations, and governance structures that accompany them. Science-based type II model is, in short, characterized by the crucial role of finance and intellectual property.
- 23 OECD circulated a document titled "Knowledge Network and Markets" for discussion between specialists, where this concept and its relevance is discussed. The document does not represent the OECD's official position.
- 24 Teece, D. – *Managing Intellectual Capital*, Oxford University Press, 2000.
- 25 These conjectures come out from the results from two previous efforts. First, it follows the research undertaken by the network on industry catching-up processes, led by Richard Nelson and Franco Malerba. Secondly, we sought to incorporate the products of a research project organized by MINDS/IMDE (Multidisciplinary Institute for Development and Strategy/Instituto Multidisciplinar de Desenvolvimento e Estratégias) on the operations of patent offices as part of the knowledge governance institutional framework.
- 26 All of the characteristics of knowledge mentioned above derive from its most problematic trait: it always originates in the individual, where, as Stan Metcalf had pointed out, it is ungovernable, restless, and in a state of permanent change. This problematic nature results from the fact that knowledge is a fictitious commodity that must be, as labor, capital and land, regulated by social institutions. The Polanyian thesis states that fictitious commodities, left to the whims of market forces, produce systemic crises, such as the repeated financial crises after notorious periods of deregulation.
- 27 Chesbrough, H. – *Open Innovation*, Harvard Business School Press, 2006, Boston Massachusetts, and Von Hippel, E. – *The Sources of Innovation*, Oxford University Press, 1988, New York - Oxford.
- 28 "Knowledge assets" is an evolutionary economic concept introduced by Richard Nelson and Sidney Winter in 1982. Cf. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- 29 Knowledge assets already occupy a central position in the literature on companies and organizations known as "resourced-based view", as well as on dynamic capacities. However, academic works and case studies supporting this literature adopted companies, organizations, and/or knowledge itself as units of analysis, tending to emphasize internal company or organization processes without adequately considering regulatory instruments, government policies and strategies capable of inducing, stimulating and/or "governing" knowledge.
- 30 In this microeconomic perspective, which we do not explore in this article: "It insists on clear micro (behavioral) foundations, adopts an economizing perspective, and examines the links between knowledge-based units of analysis with diverse characteristics and governance mechanisms with diverse capabilities of handling these transactions. Research issues that the knowledge governance approach illuminates are sketched". DRUID – *The Emerging knowledge governance approach: Challenges and Characteristics* – Nicolai J. Foss and Department of Strategy and Management. Norwegian School of Economics and Business Administration.
- 31 Knowledge is, in principle, ungovernable, but its assets are not necessarily. Stanley Metcalfe pointed out knowledge's restless and agitated character. Cf. *The Entrepreneur and the Style of Modern Economics*. *Journal of Evolutionary Economics*, Springer, vol. 14(2), pages 157-175, 06. On the other hand, and moreover, Peter Drucker called attention to the moment in which experience that has not been codified becomes knowledge, which for him is the publication of *Encyclopédie*, by Diderot. "In Drucker's words, 'the Encyclopédie converted experience into knowledge, apprenticeship into

textbook, secrecy into methodology, doing into applied knowledge' (Drucker, 1993). On the basis of such abstract, objective, codified results-oriented, publicly available knowledge, modern individuals would be able to control their destiny in a way that had never been possible before. More than anything else, knowledge was power to change the world'. Cf. Hardimos Tsoukas, Nikolaos Mylonopoulos – Organizations as Knowledge Systems: Knowledge, Learning and Dynamic Capabilities. Oxford University Press, 2004.

³² The project "Capacity Building for knowledge Governance Institutions," is being developed by MINDS (Multidisciplinary Institute for Development and Strategies)/IMDE (Instituto Multidisciplinar de Desenvolvimento e Estratégias), financed by the Ford Foundation.

References

- Abramovitz, M.** (1986) 'Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind', *Journal of Economic History*, 46, 2: 385-406.
- Castro, A. B.** (1993) 'Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil' in W. Smith, C. Acuña e A. Gamarra (orgs.) *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America*. Miami: Transaction Publishers.
- Castro, A.B. e Proença, A.** (2001) 'Novas Estratégias industriais: sobrevida ou inflexão?' in J. P. R. Velloso. (Org.) *Como vão o Desenvolvimento e a Democracia no Brasil?*, 1 ed., Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 179-200.
- Castro, A.B.,** (2003). 'El segundo catch-up brasileño. Características y limitaciones', *Revista de la CEPAL*, 80: 73-83.
- Castro, A. C.** (1984) 'Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento', *Cadernos de difusão de tecnologia*, 1, 3: 299-482.
- Castro, A. C.** (1985) 'A Industrialização Incompleta da Agricultura Brasileira: A Questão da Heterogeneidade Tecnológica', *Pensamiento Ibero Americano, Revista de Economía Política*, 2, 8: 171-212
- Castro, A. C. & Fonseca, M. G. D.** (1995) *A Dinâmica Agroindustrial do Centro-Oeste*, 1. ed., Brasília: IPEA, 220 p.
- _____. (1994) 'O Potencial do Agribusiness na Fronteira', *Revista de Economia Política*, 14, 1: 63-84
- Castro, A.C. in Teixeira da Silva, F. C; Santos, R. e Costa, L.F.C.** – Mundo Rural e Política, Ensaios Interdisciplinares, (1999), pgs. 177-208.
- Castro, A. C.** (1999) 'Agribusiness brasileiro e o papel do sistema de transportes intermodal' in F. C. Teixeira da Silva, R. Santos e L. F. C. Costa (Orgs.). *Mundo Rural e Política, Ensaios Interdisciplinares*, 1 ed., Rio de Janeiro: Campus: 177-208.
- Castro, A. C.** (1999) 'O Plano Brasil em Ação e as Oportunidades de Investimento para as empresas agroalimentares' in L. F. Costa, R. J. Moreira e R. Bruno (Orgs.) *Mundo Rural e Tempo Presente*, 1 ed., Rio de Janeiro: Pronex, Mauad, p. 173-194.
- Chesbrough, H.** (2006) *Open Innovation*, Boston: Harvard Business School Press.
- Contini, E.; Gasques, J.G.; Leonardi, R.B.A; Bastos, E.T.** (2006), 'Projeções do agronegócio no Brasil e no Mundo', *Revista de Política Agrícola*, 15, 1: 29-44.
- Coriat B., Orsi, F. Weinstein O.** (2002) 'Science Based Innovation Regimes and Institutional Arrangements : from Science Based "1" to Science Based "2" Regimes', paper presented to the Druid Summer Conference, Copenhagen, submitted to Industry and Innovation.
- Coriat B. & Weinstein O.** (2002) 'Organizations, Firms and Institutions in the generation of innovations', *Research Policy*, 31: 273-290

Drucker, P. F. (1993) *Post-Capitalist Society*, Butterworth Heinemann, Oxford.

Exame (2007) Anuário Agronegócio 2006/2007

Soja 80 Anos de Produção 1924-2004 (Soybeans 80 Years of Production 1924-2004), Edição comemorativa aos 80 Anos de produção de Soja em Santa Rosa, RS, promovida pela 15a Fenasoja.

DRUID – The Emerging knowledge governance approach: Challenges and Characteristics – Nicolai J. Foss and Department of Strategy and Management. Norwegian School of Economics and Business Administration.

Gerschenkron, A. (1960) 'The Early Phases of Industrialization in Russia and Their Relationship to the Historical Study of Economic Growth' in *Conference on the Economics of the Take-Off into Sustained Growth*, September 2-11, 1960, Konstanz.

Gertner, D., May, P., Castro, A.C., Vinha, V. and Leme, C. (1997) 'Case study of Aracruz Celulose communication plan' in S. Ward et al. (eds.) *Sustainable Enterprise in Latin America*, Washington, D.C.: Management Institute for Business and Environment (MEB).

Gu, S.; Castro, A. C.; Orozco, J. Diaz, R.; Adeoti, J. Bach Tan, S. (2012) 'The Agro-food Sector in Catching-up Countries: A Comparative Study of four cases from the Sectoral Systems Perspective', in Malerba, F. and Nelson R.R. (2012).

Hikino, T. and Amsden, A. (1994) 'Staying Behind, Stumbling Back, Sneaking Up, Soaring Ahead: Late Industrialization in Historical Perspective' in J. Baumol, R.R. Nelson, and E. Wolff. (Eds.), *Convergence of Productivity*. Oxford: Oxford University Press.

Malerba, F. (2006) 'Catch up in different sectoral systems: some introductory remarks', paper presented at the forth GLOBELICS Conference: Innovation systems for competitiveness and shared prosperity in developing countries, Trivandrum, Kerala, 4-7 October 2006 INDIA.

Malerba, F. and Nelson, R.R., Economic Development as a Learning Process. Variation Across Sectoral Systems, Edward Elgar Publishing Limited, 2012.

Mendes, P. J. V. (2009) Organização da P&D agrícola no Brasil: evolução, experiências e perspectivas de um sistema de inovação para a agricultura. Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Política Científica e Tecnológica.

Metcalfe S. (2004) 'The Entrepreneur and the Style of Modern Economics', *Journal of Evolutionary Economics*, 14(2): 157-175.

Nelson, R. (2006) 'Economic Development From the Perspective of Evolutionary Economic Theory', paper provided to the 2006 Milan meeting for the Catch-up Project.

Nelson, R. R.; Mazzoleni, R.; Cantwell, J.; Bell, M.; Hobday, M.; Von Tunzelmann, N.; Metcalfe, S; Henry, C.; Odagiri, H. (2006) 'A Program of Study of the Processes Involved in Technological and Economic Catch up. Workshop on Catch-up, The Earth Institute, Columbia University, May 13/14 2005.

Richard Nelson and Sidney Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.

Pavitt, K. (1984) 'Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory', *Research Policy*, 13: 342-373.

Rippel, E. (1988) *The Sources of Innovation*, Oxford: Oxford University Press.

Rodrigues, R. (2005) 'Perspectivas do Agronegócio' in Velloso, J.P.R. *O Desafio da China e da Índia. A Resposta do Brasil*, Forum Nacional, José Olympio Editora.

Sisler, D.G. and Oyer, E.B. The Past as Prologues to the Future. 50 Years of Change in International Agricultural Development.

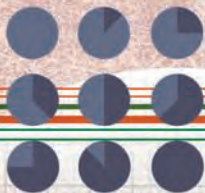
Teece, D. (2000) *Managing Intellectual Capital*, Oxford: Oxford University Press.

Tsoukas, H. & Mylonopoulos, N. (2004) *Organizations as Knowledge Systems: Knowledge, Learning and Dynamic Capabilities*, Oxford University Press.

Wu, X. Ma R. and Xu G. (2010) *Secondary innovation: the experience of Chinese enterprises in learning, innovation and capability building*, National Natural Science Foundation of China, Project 70272038, Mimeo.

Zackiewicz, M.; Bonacelli, M. B. M.; Salles-Filho, S. L. M. (2005) 'Estudos prospectivos e a organização de sistemas de inovação no Brasil', São Paulo em Perspectiva, 19, 1: 115-121.





AA

Políticas Públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel

Public Policies, actors and rules: an neo-institutionalist perspective of the dynamics of the "National Program of Production and Use of Biodiesel"

Georges Flexor

Resumo

O artigo esboça um quadro de análise do processo de formulação de políticas que privilegia a dinâmica da relação entre instituições e comportamentos dos atores. Para tanto, recorre a aportes teóricos desenvolvidos por autores neoinstitucionalistas. A partir dessa estrutura analítica, proporciona-se uma análise do processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. A análise dessa política tem por objetivo de mostrar como uma abordagem neoinstitucionalista auxilia a apreensão dos elementos e das relações entre os elementos pertinentes à compreensão da ação pública, de seus resultados e de sua dinâmica.

Palavras Chaves: Políticas Públicas, Institucionalismo, Biocombustíveis

Abstract

The article outlines a framework for analyzing policy process. Specifically, the framework emphasizes the dynamic relationship between institutions and actor's behavior. It is based on neo-institutionalists approaches of policy process. Based on this analytical framework, the article provides an analysis of the formulation of the National Biodiesel Production and Use Program. The analysis of this policy aims to show how a neo-institutionalist approach help the understanding of the elements and the relationships between the elements relevant to analysis of public action, its results and its dynamics

Keywords: Public Policy, Institutionalism, biofuel

Introdução

Como analisar a *modus operandi* das atividades do Estado e suas conseqüências sobre a vida das pessoas? Em que medida as motivações dos atores e as regras que estruturam suas interações influenciam o processo de formulação de políticas? Como resolver problemas comportamentais e institucionais que afetam a qualidade dos programas e projetos públicos? É para responder a essas questões que a análise das políticas públicas (*policy analysis*) se desenvolveu como disciplina acadêmica nos anos 1960, estimulada intelectual e financeiramente pelo crescimento do escopo de atuação das atividades governamentais decorrente do avanço do Estado de Bem Estar nos países industrializados ou dos projetos desenvolvimentistas em diversos países em desenvolvimento.

Desta época, a disciplina guarda uma constante orientação multidisciplinar e uma atenção especial às possibilidades de análise da ação pública capazes de construir conhecimentos e desenvolver instrumentos para “mudar o mundo”¹. Estas características originais acompanharam o desenvolvimento da análise das políticas públicas como disciplina acadêmica e explicam tanto seu crescimento como sua importante diversidade teórica e metodológica. Graham Allison (1971) na sua clássica exposição dos processos decisórios durante a crise dos mísseis em Cuba de outubro de 1962 já destacava a existência de diversos modelos analíticos explicando os processos decisórios públicos². O trabalho mostrava de forma pioneira que a compreensão de uma política e de seus impactos sociais e econômicos depende fundamentalmente das variáveis escolhidas para organizar a pesquisa, estruturar a narrativa e estabelecer um possível diagnóstico. Como lembram, entre outros, Nelson (1996) ou Sabatier (2007), essa diversidade teórica continua sendo, nesse início do século XXI, uma característica da análise das políticas públicas. O mesmo pode ser dito a respeito do desejo de produzir conhecimentos aplicáveis, embora de forma não tão explícita.

A diversidade e a heterogeneidade científica são provavelmente inerentes a complexidade do processo de formulação de política.³ No entanto, para manter sua legitimidade política e acadêmica, a análise das políticas públicas deve também privilegiar alguns eixos teóricos. Trata-se de uma evolução necessária já que o desenvolvimento da disciplina precisa explorar ideias e aprofundar conhecimentos e informações produzidos pela pesquisa.

Este artigo procura apresentar um quadro de análise do processo de formulação de políticas que privilegia a dinâmica da relação entre instituições e comportamentos dos atores. Mais especificamente, explora as contribuições teóricas de vários autores interessados em analisar a formulação de políticas a partir da compreensão das intenções dos atores e das regras (formais ou informais) que estruturam suas interações. Nesse sentido, as idéias articuladas nesse artigo defendem a exploração dos aportes teóricos desenvolvidos por autores neoinstitucionalistas como Ostrom (1990, 2005), Scharpf (1997) e outros, destacando a fecundidade epistemológica e metodológica de

suas estruturas analíticas. Para ilustrar as possibilidades proporcionadas pelo quadro de análise apresentado na primeira parte do artigo, proporciona-se uma análise do processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. A análise dessa política tem por objetivo de mostrar como uma abordagem neoinstitucionalista auxilia a apreensão dos elementos e das relações entre os elementos pertinentes à compreensão da ação pública, de seus resultados e de sua dinâmica.

Elementos de um quadro de análise neoinstitucionalista das políticas

O quadro de análise esboçado nessa seção procura identificar as variáveis de uma abordagem neoinstitucionalista das políticas. Combina contribuições teóricas diferentes, porém convergentes no que diz respeito aos pressupostos básicos necessários a compreensão do processo de formulação. Em primeiro lugar, almeja proporcionar uma explicação intencional da ação pública. As ações dos agentes refletem suas preferências, crenças, viés cognitivos e recursos. Além disso, como supõe que na maioria dos estudos a análise da política deva focar as estratégias das coalizões ou redes de atores e seus padrões de interação admite que a explicação intencional possa ser aplicada a atores coletivos. O segundo pressuposto básico do quadro de análise neoinstitucionalista diz respeito à centralidade das estruturas institucionais nesse processo. Enquanto sistemas de incentivos e restrições, as regras formais ou informais prescrevem, proscovem ou permitem certos comportamentos (Ostrom, 2003). Assim, de uma forma ou outra, a estrutura institucional molda uma situação de interdependência entre atores e entre grupos de atores que tem conseqüência sobre dinâmica da política. Em particular as regras influenciam a distribuição dos benefícios e custos da ação pública já que como afirma Schmid (2005) o desempenho de uma política é antes de tudo o problema de saber quem recebe o quê.

A apresentação do quadro de análise inicia com algumas idéias sobre os atores e seus comportamentos. Segue com uma apresentação das funções e dos atributos básicos das regras. Considera então os elementos institucionais constitutivos das situações de interdependências próprias aos processos de formulação das políticas. Por fim, tece considerações sobre os mecanismos de mudanças da política como a distribuição dos benefícios e custos, os processos de aprendizagem e os *feedback* sobre os condicionantes externos e os comportamentos dos atores.

Os atores

Analisar o comportamento dos atores e sua influencia sobre o processo de formulação das políticas públicas pressupõe que se adota uma explicação intencional das ações humanas, individuais e coletivas. A abordagem da escolha racional propõe um modelo claro e bem definido das relações entre pressupostos comportamentais

dos atores e os resultados coletivos de suas decisões. Defende a idéia de que os agentes fazem o máximo que podem, ou seja, maximizam uma função objetiva dado um conjunto de restrições.⁴ Como destaca Ostrom (2000), essa caracterização dos comportamentos humanos pode ser bem sucedida para explicar as decisões tomadas por atores bem informados e posicionados num contexto político, econômico ou social competitivo, onde os mecanismos de seleção eliminam os comportamentos que não seguem o princípio da maximização. Nesses contextos sociais, os atores se comportam *como se* fossem motivados pelo princípio de maximização. Contudo, a teoria da ação racional é ineficaz para entender ou prever os comportamentos quando o contexto de interdependência se distancia do ideal dos mercados e eleições competitivos. Esta observação leva Ostrom a advogar a substituição do modelo da escolha racional por uma teoria da racionalidade limitada (Simon, 1955) que concebe as condutas humanas de forma complexa e dinâmica, sujeitas a erros grosseiros e que buscam se adaptar e aprender nas situações onde se encontram⁵.

Na perspectiva intencional defendida por Ostrom (1998, 2005), Schmid (2005), Elster (2010) e outros, a explicação dos comportamentos deve também incluir os valores e os vieses cognitivos e emocionais que influenciam os juízos e decisões dos atores. A importância do impacto desses fatores nas escolhas e comportamentos dos atores já tinha sido destacada pela teoria da dissonância cognitiva elaborada por Festinger (1957)⁶. Mas, recentemente, a insatisfação com o modelo de racionalidade maximizadora tem encontrado um público mais amplo e é crescente a literatura de psicólogos experimentais, economistas comportamentais, filósofos e outros que tratam do papel das emoções, valores e vieses cognitivos nas decisões humanas. Entre os trabalhos mais influentes cabe citar os dos psicólogos Kahneman e Tversky (1984) ou Tversky e Shafir (2004). Mostram, em particular, que os atores cometem erros e realizam juízos tendenciosos porque escolhem as informações mais disponíveis, em vez das mais proveitosas. Evidenciaram também que as decisões dos indivíduos ancoram-se geralmente num conjunto restrito de informações e não todas as informações disponíveis. O otimismo ou a confiança excessiva representam também vieses recorrentes assim como o fato de que as pessoas realizam escolhas se baseando mais no que outros agentes fazem ou dizem do que em uma cuidadosa análise dos custos e benefícios esperados. Thaler e Sustein (2008) ou Akerlof e Shiller (2009) lembram que esta propensão acaba produzindo um “efeito manado” com conseqüências importantes sobre o curso da política. E como nota Schmid (2005), os vieses cognitivos têm implicações sobre o comportamento dos juízos, júris e cidadãos e, também, dos políticos, membros de equipes de governos, grupos de interesses ou sindicatos, o que acaba impactando o processo de formulação e os resultados da política.

Os atores, além disso, podem mostrar comportamentos irracionais (do ponto de vista da racionalidade maximizadora) devido a comportamentos temporalmente inconsistentes. Por exemplo, podem preferir ganhos efêmeros, mas imediatos, a recompensas duradoras, porém desfrutadas posteriormente. Elster (2010) analisa

essa falha da racionalidade como uma consequência do desconto hiperbólico⁷ que perturba os mecanismos de decisões dos atores. O filósofo norueguês sublinha que de maneira geral existe a necessidade de incorporar as emoções, as paixões e as outras formas de irracionalidade que formam a “alquimia da mente” às explicações intencionais dos comportamentos humanos. Para o autor, o afastamento do ideal científico representado pela concepção estreita (maximizadora) da racionalidade é o “preço a pagar” para melhorar a compreensão das ações humanas.

Antes de abordar a questão das regras, cabe notar que além de levar em conta os vieses cognitivos e emocionais que afetam geralmente as decisões individuais, a análise neo-institucionalista da formulação de política deve também adotar uma perspectiva para lidar com os atores coletivos – como as coalizões, as redes sócio-econômicas, associações, ministérios, empresas. No quadro de análise considera-se que é epistemologicamente possível transpor aos atores coletivos e organizacionais o tipo de pressupostos analíticos – racionalidade limitada, vieses cognitivos, etc. – aceita para a compreensão das ações individuais. É necessário, no entanto, avaliar com cuidado as características dos atores coletivos no jogo da política. Uma coalizão agindo coletivamente para obter ganhos de um programa governamental apresenta estratégias temporalmente menos consistentes e, portanto, críveis do que uma comunidade caracterizada por crenças estáveis e valores enraizados nas expectativas dos seus membros. Atores como ministérios ou empresas têm fronteiras organizacionais mais bem definidas do que coalizões, redes ou movimentos sociais. Desenvolvem geralmente uma identidade, recursos e objetivos que lhe são próprios, garantindo certa autonomia em relação aos demais atores da política. Dada essa autônoma relativa, atores organizacionais com uma cultura forte tendem a elaborar estratégias que limitam a adaptabilidade da política ao longo do tempo. Isto pode ser um aspecto positivo na medida em que garante a credibilidade do comprometimento da ação pública. Mas isto pode também elevar os custos de ajustes e transição quando surge a necessidade de se alterar os cursos de um programa. Em definitiva, se a abordagem neoinstitucionalista aceita transpor aos atores coletivos e organizacionais pressupostos analíticos adotados para os atores individuais, ela precisa também incorporar as características específicas desses atores na análise dos processos de formulação da política.

As regras

As regras são, ao lado dos atores, as variáveis privilegiadas pela análise neoinstitucionalista para entender os modos de interação e seus impactos sobre o rumo das ações públicas. Para Ostrom (2005), os padrões de interação são fundamentados em regras que os atores usam para dar ordem às suas relações. No quadro de sua análise institucional, as regras devem ser entendidas como meios de prescrever, proscrever ou permitir certos comportamentos. As regras desempenham assim uma série de funções:

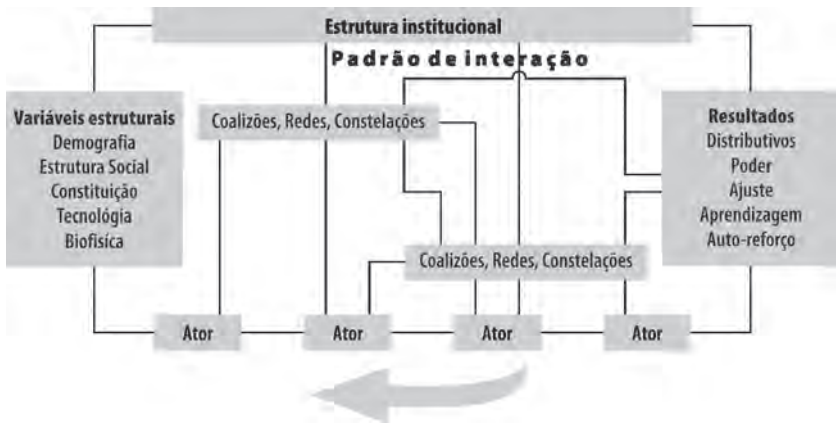
1) elas criam posições; 2) instituem como os participantes adquirem ou deixam suas posições; 3) estabelecem o leque de ações requeridas, permitidas ou proibidas e; 4) elencam os resultados requeridos, permitidos ou proibidos. Essas funções representam a chave para entender os incentivos e restrições que estruturam os padrões de interação que caracterizam a situação de interdependência de uma política.

No intuito de elaborar um arcabouço teórico capaz de dar conta da diversidade das estruturas institucionais Crawford e Ostrom (1995) lançam mão de uma sintaxe geral das regras, denominada ADICO (*Attributes, Deontic, Aim, Conditions, Or Else*). Segundo as autoras, existem cinco componentes básicos da sintaxe institucional. O primeiro elemento relaciona-se com o conjunto de atributos (*Attributes*) que estabelecem os grupos de atores afetados por uma estrutura institucional (conjunto de regras). Políticas industriais que obrigam certo índice de conteúdo nacional na produção de bens e serviços afetam diferentemente as empresas capazes de fornecê-los. O segundo componente (*Deontic*) distingue os aspectos prescritivos e consiste em operador lógico do tipo pode, deve ou não deve. Uma política ambiental visando diminuir a poluição atmosférica nas grandes cidades pode estabelecer, por exemplo, que as emissões de gases dos automóveis *não devem* ultrapassar certos níveis de poluentes. O objetivo ou a intenção (*Aim*) institui a relação entre uma ação ou os resultados e os aspectos prescritivos das regras. No caso da política de controle de emissões de poluentes, as regras relacionam um objetivo (a melhoria do ar) com mudanças nas normas de qualidade da gasolina e da tecnologia automobilística. No entanto, a operacionalização dos objetivos e intenções depende das condições (*Conditions*) em que se aplicam. No exemplo da política de conteúdo nacional, alguns objetivos como o desenvolvimento de insumos considerados estratégicos pelo governo podem ser impossíveis por inúmeras razões. Governos alheios podem ameaçar retaliar a política considerada protecionista, levando ao abandono da mesma pelas autoridades vigentes. A indústria nacional de insumos pode também se mostrar incapaz de desenvolver os produtos desejados e a política não tem condição de ocasionar resultados concretos, etc. Por fim, a sintaxe institucional compreende um componente associado ao não cumprimento das regras (elemento *Or Else*). Assim, os automóveis que não se adequam aos objetivos da política ambiental correm o risco de serem multados e as empresas que não incorporam conteúdo nacional podem ser impossibilitadas de comercializar seus produtos ou concorrer a licitações públicas. Esses componentes básicos das regras têm por consequência que mudanças de regras afetam a posição dos participantes – incluem ou excluem alguns atores – alteram o valor dos seus recursos, concedem ou enfraquecem direitos, alargam ou diminuem o escopo dos resultados possíveis e, de maneira geral, modificam os incentivos.

Atores, situações interdependências e mudança na política

Após destacar as motivações e capacidades dos atores e os papéis desempenhados pelas regras, o quadro de análise neoinstitucionalista das políticas deve se perguntar

como se institucionaliza relações de interdependência entre diversos atores e como esse processo muda “estado do mundo”. A estrutura analítica sintetizada na figura 1 procura tratar dessa questão. Ela pode ser compreendida da seguinte maneira: a formulação de uma política pública representa uma situação de interdependência determinada não somente por restrições constitucionais, tecnológicas e biofísicas, mas pelas preferências e recursos dos atores engajados em ações coletivas e interagindo ao longo do tempo num quadro institucional que se modifica. Portanto, nessa estrutura analítica, os atores, os grupos e constelações de atores e os padrões de interação que caracterizam a situação de interdependência são as principais variáveis que sustentam a análise da política e de seus resultados. Além disso, supõe-se que os efeitos distributivos e alocativos da política pública devem ser analisados como conseqüências – muitas vezes inesperadas – da ação ou inação de atores e redes de atores e das regras formais e informais que estruturam suas interações. Por fim, o modelo interpretativo sustenta que a inadequação dos resultados aos objetivos esperados, os conflitos distributivos, os processos de aprendizagem e os mecanismos de auto-reforço suscitam efeitos de feedback – a seta em curva na figura – sobre as preferências e crenças dos atores, as regras que enquadram suas interações e, em certos casos, as variáveis exógenas como a tecnologia e o aparato constitucional. Pretende-se como isso incorporar a questão da co-evolução das estruturas institucionais e dos comportamentos dos atores e, de maneira mais geral, a mudança e a evolução da ação pública.



Este quadro de análise institucional da política procura combinar as idéias de vários autores neo-institucionalistas. Destaca o investimento analítico realizado por Ostrom (1990, 2005) para identificar o conjunto de elementos (Box 1) comuns a toda situação de interdependência (*action situations*) que caracterizam as políticas. Na estrutura analítica desenvolvida pela cientista político, os atores, suas posições e seu acesso às

informações representam variáveis independentes. Assim, diferentes combinações destes elementos resultam em políticas distintas. Como vimos anteriormente, a análise dos processos de formulação de políticas por Ostrom leva também em conta uma reflexão sistemática sobre as regras e os pressupostos comportamentais dos atores.

Box 1: elementos básicos da Análise Institucional de Ostrom

Os participantes da situação, i.e., o número de atores (muitos/poucos) seus atributos (individuais/coletivos), seus recursos (importantes/insignificantes) e atributos (por exemplo, velho/jovem);

As posições na situação, i.e., as funções desempenhadas pelos participantes e a sua hierarquia (relator de uma comissão, órgão administrativo a cargo da execução da política, grupos de pressões que realizam atividades de *lobbying*, organização não governamental que monitora intervenções públicas, etc.).

Um conjunto de ações permitidas, i.e., o conjunto de alternativas possíveis dadas às restrições de ordem tecnológica ou institucional.

Os resultados potenciais, i.e., as oportunidades e os efeitos possíveis envolvidas nas ações dos participantes assim como os processos que relacionam ações e suas consequências.

O grau de controle sobre as decisões, i.e., o conjunto de probabilidades que uma ação afeta os resultados potenciais.

As informações sobre a situação, em particular, as informações a respeito dos recursos em jogo, os ganhos potenciais, os demais jogadores, etc.

Por fim, *os custos e benefícios*, i.e. os custos e benefícios esperados de cada conjunto de ações.

Fonte: Ostrom (2005)

Além disso, o quadro de análise procura retomar as ideias encontradas na abordagem do institucionalismo centrado nos atores desenvolvido por Scharpf (1997) e Mayntz e Scharpf (2001). Para estes autores, a formulação de políticas públicas resulta da interação de redes (ou constelações) de atores num sistema institucional específico. Ao nível dos atores, as instituições orientam e determinam suas capacidades de ações. Mas como é improvável que existe um ator com capacidade de determinar individualmente os resultados de uma política, estes dependem das estratégias das redes de atores e dos padrões de interações que as caracterizam.

Scharpf (1997) considera que uma constelação descreve os atores envolvidos, suas opções estratégicas e suas preferências sobre os resultados possíveis. A análise das políticas deve, além disso, especificar os padrões de interações. Em particular, precisa explorar a natureza dos processos de negociações e coordenações levados adiante por constelações de atores. Em definitivo, para Scharpf, a combinação das estratégias desenvolvidas por constelações de atores e dos padrões de interações é a principal variável explicativa do processo de formulação da política e de seus resultados.

Os atores, a estrutura institucional e os modos de interação são os componentes básicos das situações de interdependências que caracterizam uma política. Mas para compreender porque estas situações se criam e se desenvolvem é preciso prestar atenção aos resultados distributivos e as relações de poder. É o que sugere Tsebelis (1998, 2002) quando indica que instituições redistributivas servem dois propósitos: a preservação dos interesses estabelecidos ou uma nova maioria incorporando perdedores anteriores. Este autor destaca também que a atribuição de poderes de veto a alguns atores é uma característica básica da estrutura institucional. Para Knight (1992) as instituições não surgem para restringir os indivíduos ou os grupos. Mais fundamentalmente, elas expressam os conflitos relativos à distribuição do produto social. Bardhan (2005) assinala que em contextos marcados pela heterogeneidade e a desigualdade social no acesso aos recursos, à mudança institucional corresponde a uma alteração das relações de poder. A posição de Schmid (2005) caminha na mesma direção. Para este autor, o problema básico para analisar os efeitos de uma política é saber quem recebe o quê. Recomenda que se reconheça que a estrutura institucional afeta diversamente os custos dos participantes, os direitos de uns sendo custos para outros. Ou seja, as regras (formal ou informal) são fontes de poder e têm impactos distributivos.

Sistemas de regras diferentes têm efeitos dispares sobre os direitos e as capacidades de ações dos participantes da política. Mudanças institucionais podem assim alterar as relações de dependência, uma importante fonte de poder entre os atores. Por exemplo, regras que delegam a uma agência a regulação de um setor alocam direitos de decisões a uma instituição particular. Num contexto em que as ações da agência têm credibilidade, as crenças e preferências dominantes na agência terão um impacto significativo no processo de formulação da política. Da mesma forma, se as decisões da agência impactam fortemente os interesses dos demais atores envolvidos, a agenda desta será privilegiada no processo decisório. Simetricamente, isso não ocorrerá quando as decisões da agência têm baixa credibilidade ou quando os demais atores envolvidos na política dependem pouco de sua atuação institucional. Nesse caso, a agência terá pouco poder de influenciar a formulação da política. Em suma, na situação de interdependência que caracteriza a formulação da política, o poder de cada ator, depende fundamentalmente de como as regras alteram as capacidades de ações e de como essa distribuição influencia o conteúdo e o grau de dependência mútua dos atores da política.

Um quadro de análise da formulação de políticas deve também incorporar a questão da aprendizagem, um aspecto pouco tratado pela abordagem neoinstitucionalista embora se trate de um subproduto fundamental dos investimentos realizados pelas constelações de atores envolvidos. Como observa Hecló (1974) parte importante das interações políticas induzidas por um programa constitui um processo de aprendizagem social. Por exemplo, populações afetadas pela construção de uma hidrelétrica, mas que não tinham capacidades de ações apropriadas podem aprender novas formas de mobilização e desenvolver estratégias de contenções políticas. O governo pode também aprender a criar espaço de deliberação que melhoram a qualidade e a legitimidade da política. A implantação da política pode também induzir o nascimento de rotinas organizativas que poupam tempo e beneficiam a coordenação das tarefas, melhorando a eficácia geral da ação pública. As melhorias operacionais nesse caso traduzem a aprendizagem pela implementação – *learning by implementing* (Bennett & Howlett, 1992).

Num plano mais amplo, o sucesso, o fracasso ou, melhor dizer, os problemas de uma política podem reforçar ou alterar as estratégias das redes de atores e mudar os condicionantes externos, estabelecendo um *feedback* entre resultados, comportamentos e parâmetros estruturais. O sucesso de uma política tende a promover não somente processos de replicação e imitação institucional como beneficia certos grupos sociais que provavelmente defenderão sua manutenção. Os exemplos das políticas de modernização da agricultura que reforçaram certos pacotes tecnológicos e os direitos de decisão de alguns dos grupos de atores são exemplos da importância de processos de auto-reforço. Por outro lado, existem diversos exemplos mostrando que dificuldades insuspeitadas podem estimular a criatividade dos atores e levá-los a soluções, elas mesmas não antevistas. Hirschman (1963) observou processos desse tipo na implementação de diversos projetos de desenvolvimento na década de 1960. Segundo as observações do economista, a dinâmica dos programas públicos dependia das soluções encontradas para remediar problemas inicialmente ignorados devido à tendência dos planejadores em basear suas avaliações “ancoradas” num conjunto restrito de informações e à suas dúvidas a respeito do conjunto de soluções possíveis e alcançáveis. Problemas de natureza biofísica como a qualidade da matéria prima, por exemplo, podem levar os atores a encontrarem ou desenvolverem novas soluções. Se os atores forem comprometidos com o programa e os conflitos administráveis, algum tipo de solução será provavelmente encontrada, seja ela tecnológica, política ou econômica.

A seguir, procura-se entender o processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) a luz do quadro analítico aqui esboçado.

O processo de formulação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel

O Brasil é um país com uma experiência única na promoção de energias renováveis a partir da biomassa. Como é conhecido, nos anos setenta, em resposta à crise internacional do petróleo e a baixa remuneração do açúcar, o Brasil lançou uma política de incentivos para as energias renováveis por meio do incremento da produção de etanol de cana-de-açúcar. O que é menos conhecido é que poucos anos depois se iniciaram experiências na produção de biodiesel com o objetivo de substituir parte do diesel mineral importado⁸.

Contudo, a efetiva incorporação do biodiesel à agenda das políticas energéticas brasileiras só se deu no início dos anos 2000 com o lançamento do Programa Brasileiro de Biocombustíveis (PROBIODIESEL). Ainda que o desenho do programa contasse com a participação efetiva de mais de 200 especialistas e organizações interessadas reunidas na Rede Brasileira de Biodiesel, as discussões relativas à possível substituição do diesel mineral por um biocombustível de óleos vegetais se mantiveram no nível das pesquisas acadêmicas e dos aspectos tecnológicos. As principais motivações para a implantação do PROBIODIESEL eram: 1) a diminuição da dependência dos derivados do petróleo; 2) a criação de novos mercados para oleaginosas, em particular para a soja; 3) o crescimento da demanda global por combustíveis alternativos e 4) a redução das emissões de gás carbônico. Mas com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência no final de 2002, o programa sofreu uma importante reformulação.

Ao lado das questões da segurança energética e da eficiência econômica, o objetivo do programa passou a conter metas de inclusão social, desde o início um dos pilares da legitimidade do novo governo. Com o objetivo de conduzir a reformulação do programa, em 2003 é instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para realizar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal. A gestão da política de biodiesel foi transferida então do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para a Casa Civil, o que de certa forma refletia as mudanças de preocupações em torno do novo combustível e o maior peso dado a este tipo de política na agenda política brasileira. Em janeiro de 2005, por meio da lei 11.097 se criava o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

O novo desenho do programa elencava três pilares fundamentais: a inclusão social por meio da agricultura familiar, a sustentabilidade ambiental e a viabilidade econômica. O biodiesel foi definido como um combustível de uso obrigatório que deveria ser adicionado ao diesel do petróleo em porcentagens que variavam de acordo com as metas estabelecidas: originalmente 2% entre 2008 – 2012 e em 5% a partir de 2013. Antes de 2008 sua adição ao diesel era facultativa. A Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural passou a se chamar Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a lei estabelecia que, se necessário, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) poderia antecipar os níveis de mistura ao diesel. O PNPB

incentivou a consolidação do mercado de biodiesel por meio de leilões públicos promovidos pela ANP disputados em condições diferenciadas pelas empresas que possuem o Selo Combustível Social (SCS). A instituição dos leilões tinha como principal objetivo garantir que as metas produtivas estipuladas pelo PNPB fossem alcançadas sem problemas de desabastecimento. Além dos leilões e da obrigatoriedade, o PNPB definiu um sistema tributário diferenciado para garantir a inclusão social.

Todavia, o cronograma inicial e a estrutura institucional sofreram várias alterações. Os prazos das metas estabelecidas foram encurtados: o 2% foi autorizado em 2005, o 3% em 2009 e o 5% em 2010. Solicitado pelos produtores de biodiesel e avaliado positivamente pelo governo, este ajuste no cronograma proporcionou uma demanda crescente e segura para a indústria. Não por acaso, o PNPB conseguiu induzir a formação de um parque industrial capaz de atender a uma demanda de cerca de dois bilhões e meio de litros de biodiesel no curto espaço de seis anos. Além disso, foram alteradas as regras de participação nos leilões de biodiesel organizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). No começo do programa, os leilões eram eletrônicos. O objetivo era promover a impessoalidade necessária ao bom funcionamento dos mecanismos de mercado. Num contexto ainda marcado pela incerteza quanto ao desenvolvimento do mercado do biodiesel, as regras estabelecidas, no entanto, incentivaram práticas de preços predatórias por parte das empresas, resultando em deságio importante nos primeiros leilões. Nos leilões seis e sete, por exemplo, o deságio médio foi de mais de 22%. Como o grupo menos robusto da indústria não se sentia capaz de sustentar esse padrão de mercado, havia temor de quebra. No estágio embrionário no qual se encontrava a indústria brasileira de biodiesel naquele momento, a possibilidade de falências era bastante crível e as perdas não eram somente privadas como políticas. Sem informações adequadas sobre o estado de saúde das empresas e temendo o fracasso de um programa econômica e politicamente atraente, o governo concordou em alterar as regras e a ANP instituiu pregões presenciais. O resultado desse ajuste institucional foi imediato: o deságio médio nos dez leilões seguintes não ultrapassou os 8,40%. A ANP, além de alterar as regras no intuito de garantir maior estabilidade dos preços, elevou os preços de referência – já a partir do sexto leilão – de modo que as condições de lucratividade da indústria melhoraram bastante. Ainda que os leilões presenciais tenham terminado – a partir do décimo sétimo leilões voltaram a ser eletrônicos –, o ajuste promovido no momento de maior incerteza quanto ao futuro da oferta de biodiesel revelou-se estratégico para o sucesso produtivo do programa.

Contudo, do ponto de vista distributivo e da justiça social, os resultados do PNPB são mais desanimadores, estando longe de atingir as metas esperadas inicialmente. O principal diferencial do PNPB em relação a outras políticas energéticas foi procurar estimular a produção de um novo combustível e promover a inclusão da agricultura familiar, nordestina em particular. Este aspecto, além de representar um fator de legitimidade para o governo e alimentar as expectativas das bases sociais que o

apoiaram, era visto como fundamental para promover um modelo de desenvolvimento socialmente mais justo. No entanto, este tem sido um dos aspectos mais problemáticos do programa. A capacidade de inclusão do PNPB tem sido muito aquém do que se esperava inicialmente⁹. A manutenção do programa no nordeste, em particular, só ocorre por causa da atuação da Petrobras Biocombustíveis que funciona com três usinas¹⁰. Além disso, a cadeia de soja mostrou-se a única estrutura organizacional capaz de responder aos desafios postos pela necessidade de abastecer um mercado desse tipo e dessa amplitude. Com efeito, a soja mostrou-se a única matéria-prima com oferta estruturada, segura e abundante de modo que cerca de 80% do biodiesel brasileiro foi produzido a partir da soja (as demais matérias-primas significativas são o sebo bovino e o girassol). O PNPB, nesse sentido, transferiu um volume de recursos não desprezível para os sojicultores do Centro-Oeste e Sul do Brasil, resultando num efeito distributivo não esperado e perturbador para as aspirações sociais do programa.

Redes de atores e modos de interação do PNPB

No âmbito do PNPB, é possível distinguir três redes de atores influentes. A primeira pode ser denominada de **redes de atores da área energética**. Nesta interação atores relacionados com a problemática energética seja porque têm atribuições *de jure* como é o caso do Ministério de Minas e Energia (MME) ou da ANP seja porque ocupam uma posição econômica privilegiada no setor de energia como é o caso da Petrobras. É neste grupo que se concentram os conhecimentos *expert*, as rotinas e as informações estratégicas para o planejamento energético.

O papel do Ministério de Minas e Energia (MME) no PNPB é principalmente o de colocar o novo combustível no mercado e manter a oferta do produto com qualidade, além de sustentar o abastecimento de longo prazo, assegurando o abastecimento e a



compatibilidade tecnológica. Essa atribuição dá à instituição e aos seus funcionários uma posição privilegiada quando se discute as normas que definem os atributos técnicos do produto ou as decisões acerca do seu alcance futuro. Além disso, o MME preside o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que pela lei 11.097/05 tem o poder de definir os prazos de adição de biodiesel e, portanto, o ritmo de crescimento do mercado¹¹. O MME divide parte da ação de normatização do PNPB com a ANP. Em particular, cabe a ANP toda a especificação do novo combustível, bem como a regulamentação e realização dos leilões que são o dispositivo institucionalizado para a distribuição e comercialização do biodiesel. Dado seu foco tradicional na regulação dos hidrocarbonetos, a agência tem mostrado maior preocupação com a qualidade necessária ao bom desempenho do produto, definida através de um conjunto de características físico-químicas e seus respectivos limites.

A Petrobras e, mais recentemente, a Petrobras Biocombustíveis são outros atores que desempenham um papel ativo no PNPB. Após participar do desenho inicial do programa e ocupar uma posição dominante na comercialização do biodiesel, a empresa se estabeleceu também como um produtor de peso no mercado. Para tanto, construiu três usinas e dispõe de robustas capacidades operacionais e logísticas e amplos recursos financeiros. A Petrobras, que em 2009 iniciou a produção de biodiesel em três plantas se tornou de fato um ator incontornável da evolução do mercado de biodiesel, mas ao participar mais diretamente da produção de matéria-prima tem que disputar também espaço na rede que concentra os atores do agronegócio.

Cabe por fim sinalizar a presença nessa rede da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). A organização que integrou o grupo de trabalho interministerial responsável pelo estudo e pela elaboração da proposta do PNPB tem sido um interlocutor ativo na hora de definir os padrões de qualidade do biodiesel. Ainda que seja favorável a introdução de novas alternativas energéticas capazes de reduzir o preço dos combustíveis e gerar impactos ambientais positivos, a ANFAVEA tem sido atuante na elaboração de normas e demandas por testes exaustivos. Seu objetivo é condicionar a introdução do novo combustível, pelo menos no curto e médio prazo, a não realização (ou à realização marginal) de modificações na sua rota tecnológica. A capacidade de elaborar uma agenda técnica – como é o caso do documento-referência denominado de Proposta de Ensaios em Laboratório com Misturas de Biodiesel – favorece as relações da ANFAVEA com a ANP e a dota de um peso significativo nas propostas de alteração do PNPB discutida no âmbito do Conselho Nacional de Política Energética.

O segundo influente grupo é aquele composto por uma constelação de atores públicos e privados representativos dos interesses agrícolas dos produtores de matéria-prima para o biodiesel. Pode, por este motivo, ser qualificada de **rede de atores do agronegócio**. Nesta rede de atores distinguem-se instituições públicas como o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) e a EMBRAPA grupos de interesses especiais como a União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO), a

Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) ou a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) e grupos representantes interesses regionais como é o caso do Sindicato das Indústrias de Biodiesel no Estado de Mato Grosso (SindiBio). Dada a proximidade dessas diversas instituições no que diz respeito às questões ideológicas e à existência de interesses em comuns, os padrões de interação nessa rede são geralmente mais cooperativos do que conflitivos.

Dentro do governo, o principal ator é o MAPA que participou desde o início da formulação do PNPB. Além de ser responsável pela realização de pesquisas para o desenvolvimento de oleaginosas, com foco na obtenção de uma maior eficiência por hectare plantado, o ministério tem sido ativo no apoio as reivindicações dos grupos de interesses dos produtores e da indústria produtora de óleos vegetais como a ABIOVE ou a CNA. A representação dos interesses específicos da indústria de biodiesel, contudo, é assegurada pela União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO) e pela Associação dos Produtores de Biodiesel do Brasil (Aprobio) que surgiu em 2011 devido ao descontentamento de várias usinas com a atuação da UBRABIO. As representações dos interesses dos produtores não participaram do grupo de trabalho interministerial que elaborou o estudo e a proposta do PNPB. Mas desde então têm participado ativamente dos fóruns de discussão públicas através de seminários, *workshops*, grupos de trabalho e comissões.

A terceira rede pode ser classificada como **rede de atores do desenvolvimento agrário**. Devido à ambição do PNPB no que tange a inclusão dos agricultores familiares na cadeia produtiva de biodiesel este espaço de interação é caracterizado pela presença de sindicatos, de movimentos sociais, de organizações não-governamentais e de alguns setores do governo como o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Este último participou desde o início da formulação do PNPB com o objetivo de que a agricultura familiar viesse a ser participante ativa de um eventual programa de biodiesel. Desde a institucionalização do programa, o MDA procurou motivar as organizações representativas dos interesses dos agricultores familiares. Todavia, diante de um contexto em que mais de 80% da produção de biodiesel é proveniente da soja, a atuação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem sido alvo de críticas oriundas tanto por parte do governo quanto de organizações do agronegócio e dos movimentos sociais¹².

Ao lado do MDA, a Contag é um dos atores mais atuantes desse grupo. Por ter sido escolhido como interlocutor privilegiado na implementação do PNPB a Contag decidiu apoiar a implantação do programa com diversas ações e, inicialmente, priorizou a sua atuação no que tange à política de biodiesel na região Nordeste. Isto se refletiu em parcerias com a Brasil Ecodiesel na região. No entanto, com o passar do tempo e diante dos problemas enfrentados para incorporar os segmentos fragilizados da agricultura familiar, a Contag passou a emitir críticas, ainda que oficialmente mantenha seu apoio ao programa. Entre outros pontos falhos do PNPB, as lideranças da Contag destacam:

a insuficiência de mecanismos para alavancar a produção de oleaginosas oriunda da agricultura familiar; política de crédito; assistência técnica; zoneamento das oleaginosas; seguros e política de preços. Este último ponto é considerado um gargalo e tem gerado conflitos entre os movimentos sociais, empresas e governo. Com efeito, com a alta dos preços da soja ou da mamona observado em 2007 e 2008, os contratos de comercialização firmados com as empresas produtoras de biodiesel se tornaram custosos, criando uma situação de conflitos de interesses marcada por incentivos à quebra contratual.

De maneira geral, é ambígua a posição dos movimentos sociais em relação ao PNPB. Por exemplo, os movimentos sociais ligados à Via Campesina como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) não apresentam uma visão fechada sobre o assunto. Enxergam a produção de agrocombustíveis com desconfiança, no caso do Biodiesel brasileiro têm adotado uma posição que varia de acordo com os movimentos em questão, com os estados onde atuam e com a cultura a ser implantada. Por exemplo, segundo o relatório elaborado em 2008 pela Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) e pela Federação de Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE), os movimentos sociais entendem que o PNPB não está sendo capaz de fortalecer a agricultura familiar e camponesa. Entretanto, não há consenso sobre o posicionamento quanto ao desenho e estratégia de implantação da política (REBRIP ; FASE, 2008:134).

De maneira geral, espera-se que um elevado número de atores com interesses, recursos e valores muito diferentes gere um aumento da complexidade da formulação da política e uma maior assimetria de poder entre as redes atores. Mas, nem todos os atores têm peso equivalente na hora de definir a agenda ou influenciar a tomada de decisões. Os direitos de decisão se concentram em maior número na rede de atores da área energética. Os interesses dominantes (MME, ANP ou Petrobras) podem ser mais diluídos do que a maioria dos atores que interagem nas demais redes de atores, já que grande parte de seus recursos são alocados para outros fins e operações (petróleo, gás, eletricidade etc.). Mas, como se trata do espaço privilegiado para discutir e estabelecer os critérios técnicos que definem as características do produto vendido e regulam o formato dos mercados, as preferências e valores dos principais atores da área energética se convertem em parâmetros decisivos na arena da política.

Encontram-se também atores com poder de veto nas demais redes de atores, como mostram as bem sucedidas demandas da UBRABIO por revisões do cronograma de aumento dos índices de misturas obrigatórias ou o maior envolvimento da Petrobras na montagem de um sistema de produção no Nordeste. No contexto que marcou o início da implementação do PNPB, a rede de atores do agronegócio detinha importante direitos de decisões já que não havia informações a respeito da oferta do biocombustível. Essa situação deixava os demais participantes do programa, principalmente aqueles de maior influência na área energética, dependentes das

decisões tomada pelos produtores de biodiesel e pelos seus representantes e contatos políticos. No entanto, com a implantação do PNPB e a difusão dos resultados alcançados, o contexto mudou. Após seis anos do programa, todos os atores envolvidos sabem (que todos sabem) que não há restrição material do lado da oferta. Esse conhecimento comum altera os parâmetros do jogo político e tem um impacto sobre a alocação dos direitos de decisões. Um dos efeitos é a diminuição dos padrões de interação cooperativos entre atores da rede de energia e da rede do agronegócio.

A situação e a dinâmica política do PNPB estão também redefinindo as conseqüências possíveis de uma modificação dos parâmetros externos. Uma mudança tecnológica ou na percepção da legitimidade social do programa podem impactar os padrões de interação e os resultados do PNPB. Por exemplo, um impacto negativo dos efeitos distributivos do PNPB sobre a legitimidade social do programa pode favorecer uma aproximação entre as redes de atores da área energética e agrária. Diferentemente, uma onda de inovações que atingem a produção de matéria prima (algas) ou os processos de produção (biodiesel de cana) pode estimular certo fechamento da área de energia sobre si mesma ou, ao contrario, estimular sua conexão com novos grupos



de atores do agronegócio. Em definitivo, dadas suas diferentes dimensões – sociais, energéticas e econômicas – e a atuação de um grande número de atores, o equilíbrio político do PNPB parece estruturalmente instável.

Conclusão

O processo de formulação de políticas é um objeto complexo. O objetivo do quadro de análise apresentado no presente trabalho consiste em mostrar que é possível lidar com essa complexidade se for considerado o comportamento e a aprendizagem dos atores, os modos de interação resultando das estratégias das redes de atores, os incentivos e restrições institucionais e a dinâmica distributiva da política. Dessa forma, distancia-se de análises de políticas que se baseiam em critérios positivos como a eficiência dos mercados competitivos ou em pressupostos estruturais como os estágios de desenvolvimento das forças sociais. Para tanto, o quadro de análise combina idéias e argumentos das abordagens neoinstitucionalistas da política, em particular aqueles desenvolvidos pela teoria da racionalidade limitada e do institucionalismo centrado nos atores. Adere, nesse sentido, a uma corrente intelectual que tem procurado analisar e explicar problemática como a diversidade dos modos de governança das políticas ou os determinantes políticos do crescimento econômico e da reforma institucional.

O quadro de análise procura também destacar a importância das questões das relações de poder e dos efeitos distributivos nas políticas, questões que têm recebido menos atenção nas abordagens neoinstitucionalistas do que aquelas relacionadas com a diversidade das formas de governança e dos problemas de coordenação. Nesse sentido, reconhece que as políticas implicam uma distribuição de recursos e que nesse processo nem todos os atores têm capacidades de ação e direitos iguais. A incorporação dessas questões à análise da formulação de políticas permite provavelmente uma melhor compreensão dos obstáculos à mudança institucional, dos custos de transição políticos ou da permanência de situações coletivamente indesejáveis.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel proporcionou uma possibilidade para aplicar as idéias da abordagem neoinstitucionalista da política. A montagem e o desenho do PNPB envolveram muitos atores nos processos de decisão. Essa característica facilitou a troca de informação e a legitimidade da política, mas o elevado número de atores - com interesses, recursos e valores muito diferentes – a tornou mais instável e, também, sujeita a diversos conflitos. Como mostrou o PNPB, a heterogeneidade das preferências, dos valores e dos recursos das diferentes redes de atores envolvida na política pode levar a padrões de interações instáveis que impactam sua dinâmica.

Para finalizar cabe tecer algumas considerações a respeito da dimensão normativa subentendida no trabalho. Uma dimensão normativa que merece ser ressaltada diz respeito á legitimidade das escolhas coletivas em situações de incertezas e

conseqüências não esperadas. Os resultados de um programa podem não estar de acordo com suas aspirações iniciais e as expectativas dos atores envolvidos. No entanto, seus efeitos distributivos de uma política podem dificilmente se sustentar se houver escolhas públicas alternativas, promissoras e realizáveis. Além disso, o foco nas motivações dos atores, nas estratégias das redes e nas conseqüências inesperadas aponta para a importância dos processos de aprendizagem tanto coletivos quanto individuais. Nesse sentido, o quadro de análise assinala a importância de induzir processos de aprendizagens capazes de dotar os atores de maiores competências organizacionais, tecnológicas e comunicativas. Esses aspectos normativos representam provavelmente alguns dos fatores que condicionam o futuro de uma política e sua capacidade de “mudar o mundo”.

Notas

- ¹ Hirschman (1984: 184), ao tratar da análise da política na América Latina no início da década de 1970, declarou “sentimos agora uma nova inclinação em explorar, quase a partir do zero, os mecanismos das interações entre a economia, a sociedade e o Estado. Pelo menos, é dessa maneira que interpreto o interesse atual pelos estudos detalhados dos determinantes e das conseqüências das políticas públicas”
- ² O modelo racional, o modelo do comportamento organizacional da administração e o modelo da concorrência político-administrativa.
- ³ Para Sabatier (2007), por exemplo, a complexidade dos processos de formulação de políticas deve-se a um conjunto de razões: 1) o grande número de atores; 2) a temporalidade dos processos; 3) as externalidades da política; 4) a crescente tecnicidade e fragmentação dos conhecimentos levantados pela política; 5) a natureza dos conflitos distributivos produzidos pela política
- ⁴ Vale lembrar que se trata de uma hipótese metodológica e não de uma posição ontológica.
- ⁵ Mais precisamente racionalidade limitada é a idéia de que na tomada de decisões, a racionalidade dos indivíduos é limitada pela informação que dispõem, as limitações cognitivas de suas mentes, e as limitações de tempo que eles têm que tomar uma decisão.
- ⁶ Dissonância cognitiva é um termo da psicologia social, que se refere ao conflito entre duas ou mais idéias, crenças ou opiniões incompatíveis. O desconforto provocado por esse conflito cognitivo induz uma mudança de uma ou mais crenças, ou as duas, para torná-las mais compatíveis.
- ⁷ O desconto hiperbólico é uma inconsistência intertemporal que estipula que para ganhos esperados iguais, um indivíduo apresenta uma preferência para aquele que se materializa o mais rápido. Traduz a preferência pelo presente.
- ⁸ Uma das primeiras experiências institucionais mais importantes com o biodiesel no Brasil foi realizada em 1980 com a criação do Programa Nacional de Óleos Vegetais para Fins Energéticos – Pro-óleo, cujo objetivo era promover a substituição de até 30% do óleo diesel mineral. Após um curto período de existência é abandonado em 1986. Nesta mesma época a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio (STI/MIC) desenvolveu e lançou o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal (OVEG), que tinha objetivo de comprovar a viabilidade técnica do uso dos óleos vegetais em motores ciclo diesel.
- ⁹ Apenas um quarto dos 400.000 agricultores familiares esperados inicialmente estão incorporados ao programa em 2011.
- ¹⁰ As três usinas estão localizadas em Quixadá no Ceara, em Candeias na Bahia e em Montes Claros no norte de Minas Gerais.
- ¹¹ O CNPE é composto pelo Ministro de Minas e Energia, que o preside; pelo ministro de Ciência e Tecnologia; pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; pelo Ministro da Fazenda; pelo Ministro do Meio Ambiente; pelo Ministro do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;

pelo Ministro da Casa Civil; por um representante dos Estados e do Distrito Federal; por um especialista em energia; e por um representante de universidades brasileiras.

- ¹² Essas críticas levaram o MDA a atuar de maneira mais agressiva, suspendendo o Selo Combustível Social de algumas plantas industriais que não cumpriam as condições contratuais pactuadas no Selo. O cancelamento do Selo Combustível Social implica a perda dos contratos, a não participação em leilões que exigem o Selo, além da perda dos direitos aos benefícios fiscais da redução de PIS/Pasep e Cofins e das vantagens nas linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Referências Bibliográficas

- ALLISON G.** (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown
- AKERLOF, G. & SHILLER, R.** (2009) *Animal Spirit*, Princeton University Press
- BARDHAN, P.** (2005) *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, MIT Press
- BENNETT, C. J. & HOWLETT, M.** (1992), "The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change". *Policy Sciences*, 25 (3): 275-294.
- CRAWFORD, S. & OSTROM, E.** (1995) "A grammar of institutions", *The American Political Science Review* 89, 582–600.
- ELSTER, J.** (2009) *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. São Paulo: Editora Unesp.
- _____ (2010) *L'irrationalité: Traité critique de l'homme économique*, Seuil
- FESTINGER, L.** (1957) *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford University Press
- HECLO, H.** (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- HIRSCHMAN, A.O.** (1963) *Journey toward Progress*, The Twentieth Century Fund
- (1984) *De la economía a la política y mas allá*, Fondo de Cultura Económica
- KAHNEMAN, D., & TVERSKY, A.** (1984) "Choices, values, and frames". *American Psychologist* 39:341-50
- KNIGHT J.** (1992) *Institutions and Social Conflict*. Cambridge Univ. Press
- MAYNTZ, R. & SCHARPF, F.** (2001) "L' institutionnalisme centre sur les acteurs", *Politix*, 14(55); 95-123
- NELSON, B.** (1996) "Public Policy and administration: an overview", GOODIN R.E. & KLINGEMANN, H. D. (org.) *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 551-590
- OSTROM, E.** (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press
- _____ (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- _____ (1998), "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action," 92(1) *American Political Science Review*, 1–22
- _____ (2003) "Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity and Reputation." In, *Trust and Reciprocity: Interdisciplinary Lessons From Experimental Research*, edited by James Walker. New York: Russell Sage Foundation.
- _____ (2000) "Collective action and the evolution of social norms". *J. Econ. Perspect.* 14, 137–158

REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS (REBRIP). FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (FASE). 2008 *Agrocombustíveis e a agricultura familiar e camponesa: subsídios ao debate*. Rio de Janeiro: REBRIP/FASE

SABATIER, P. (2007) *Theories of the policy process*. WestView Press

SCHARPF, F. (1997) *Games Real Actors Play*. Westview Press

SCHMID, A.A. (2005), *Conflict and Cooperation: Institutional and Behavioral Economics*, Blackwell, Malden, MA.

SIMON, H. A. (1955) "A behavioral model of rational choice", *Quarterly Journal of Economics* 69: 99-118.

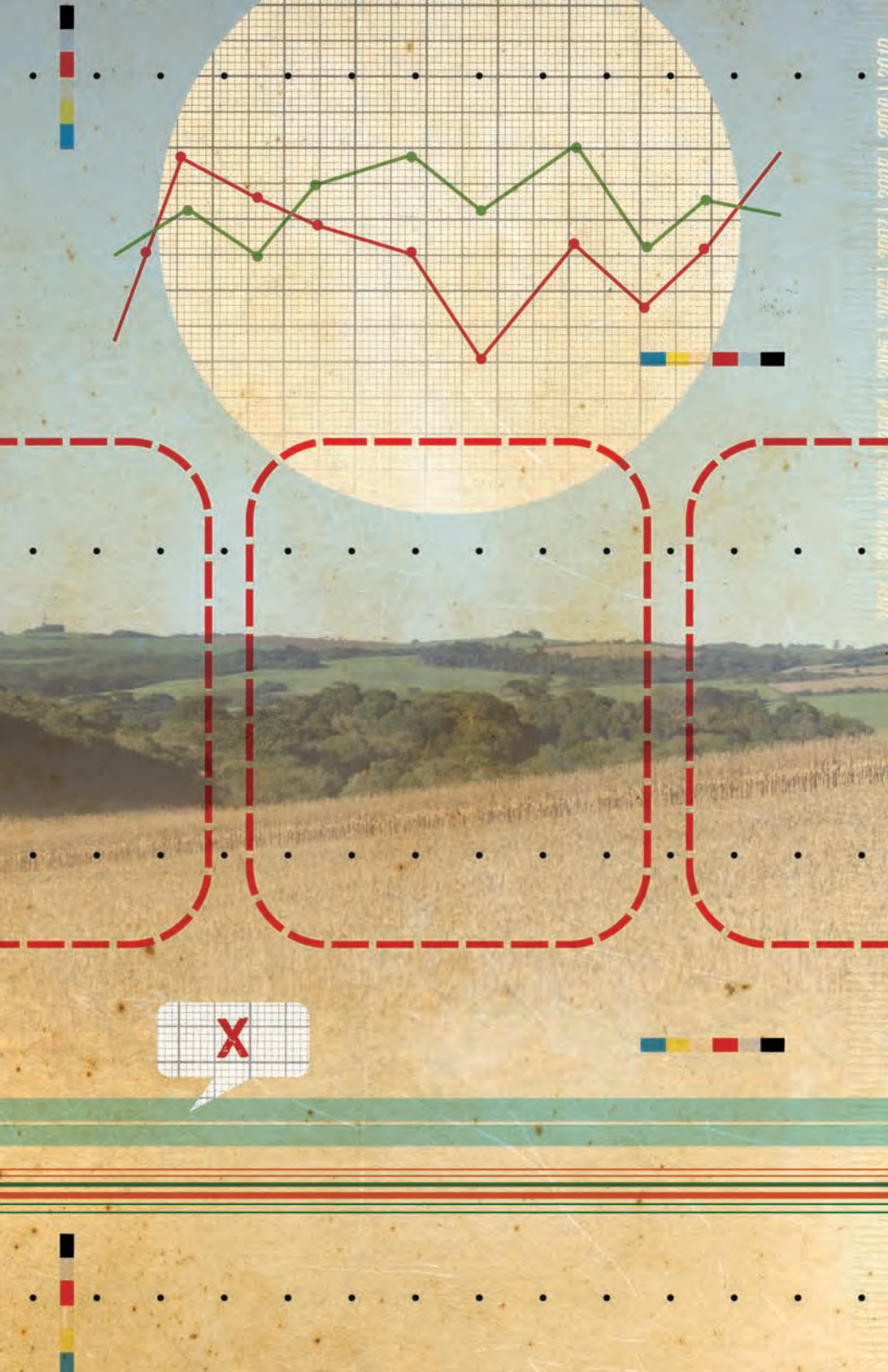
THALER R. & SUSTEIN C. (2008) *Nudge*, Yale University Press

TSEBELIS, G. (1998) *Jogos Ocultos*, Editora da USP

_____ (2002) *Veto Players*, Russell Sage Foundation

TVERSKY A. & SHAFIR E. (2004) *Preference, Belief and Similarity: Select writings Amos Tversky*, MIT Press





X

As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações*

Territorial rural development policies in Brazil in perspective - a decade of trials

Arilson Favareto

Resumo

O artigo analisa as políticas brasileiras para o desenvolvimento territorial rural experimentadas durante a última década (2000-2010). O argumento principal pode ser sumarizado como segue. Nos anos foram verdadeiramente exitosos em termos de redução da pobreza e da desigualdade. Contudo, para alcançar uma continuidade nestes resultados positivos torna-se necessário uma nova geração de políticas em âmbito territorial. O artigo mostra a evolução do desenho institucional das políticas públicas para o desenvolvimento rural e aborda quais são os principais obstáculos à emergência de inovações coerentes com o novo contexto.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural, políticas públicas, pobreza rural.

Abstract

This paper analyzes the Brazilian policies for rural territorial development during the last decade (2000-2010). The main argument can be summarized as following. Recent years have been really successful in terms of poverty and inequality reduction. However to achieve a continuity of this positive results is necessary a new generation of public policies at the territorial level. The paper shows the evolution of the institutional design of public policies for rural development and discusses what are the main obstacles to the rise of innovations coherent with the new context.

Key words: Rural development, public policies, rural poverty.

Sociólogo, Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br.

* Este texto é uma versão escrita da exposição feita pelo autor durante o Seminário “Políticas públicas, atores e agricultura no Brasil – Desafios e possibilidade em jogo”, promovido pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro em novembro de 2011.

Introdução

Se nos anos noventa a entrada da idéia de agricultura familiar para o repertório dos movimentos sociais e dos planejadores foi a principal inovação nas políticas públicas para o rural brasileiro, na primeira década do novo milênio o mesmo ocorreu com a idéia de desenvolvimento territorial¹. Não só foi criada uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário como, hoje, vários ministérios e governos estaduais operam algum tipo de “territorialização” de suas políticas. O objetivo deste artigo consiste em apresentar um balanço desta última década e avançar algumas considerações sobre quais são os principais desafios a serem superados nos próximos dez anos.

A idéia central que se pretende apresentar pode ser resumida na seguinte afirmação: não há dúvidas de que a década passada foi, sob vários aspectos, uma década vitoriosa – houve uma acentuada redução da pobreza e uma inédita redução da desigualdade, o país experimentou um crescimento econômico continuado, houve uma redução do ritmo do desmatamento, maior democratização; porém, para o caso das regiões rurais brasileiras especificamente, seria um erro imaginar que a simples continuidade da combinação entre mais recursos para a agricultura familiar e fortes políticas sociais, marcas do último período, bastará para que os resultados positivos se repitam e seus efeitos sigam sendo ampliados. Diferente disso será preciso inovar nos instrumentos de política, sob pena de ver estes resultados positivos minguares. Quais são os nós a serem desatados e que tipo de inovações são necessárias é o que se pretende apresentar nas próximas páginas.

Para tanto, o artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira seção, é apresentado de maneira tópica o cenário atual do desenvolvimento rural no Brasil, com destaque para as fortes ambigüidades que ele traz. Na segunda seção, pretende-se sustentar a afirmação de que, diante deste cenário, o país não dispõe de uma consistente estratégia de desenvolvimento rural. Na terceira seção, destacam-se especificamente os problemas de incentivos contidos no atual desenho da política brasileira de desenvolvimento territorial, com o intuito de mostrar como ela não pode, nos seus atuais contornos, ensejar uma estratégia inovadora e condizente com o atual cenário. Na quarta seção a ênfase recai especificamente sobre o tema da gestão social da política, procurando mostrar seu anacronismo.

Um cenário ambíguo

De um lado, uma das faces mais impressionantes do rural brasileiro é a vitalidade da sua agricultura comercial. E o peso deste setor na economia do país pode ser aquilutado pela proporção da sua participação nas exportações. Enquanto o setor primário respondia, no começo da década passada por pouco mais do que um décimo das exportações, este número saltou na virada da primeira para a segunda década do

milênio para um patamar três vezes superior, em torno de um terço das exportações brasileiras.

É verdade que, em certa medida, estas exportações, puxadas pela demanda de países emergentes como a China, contribuíram decisivamente para que o Brasil escapasse dos efeitos nocivos da crise econômica internacional. Mas esta vitalidade, contudo, precisa ser vista com reservas por várias razões. Sob o ângulo econômico, esta primarização da economia traz consigo vários riscos: por exemplo, o país torna-se dependente de produtos cujos preços são determinados por fatores que fogem completamente ao controle dos agentes nacionais, as commodities; há uma especialização em torno de produtos de baixo valor agregado. Sob o ângulo social, não deve ser mero acaso a constatação de que é justamente nas regiões com mais forte presença da agricultura comercial patronal (interior de São Paulo e vastas áreas do Centro-Oeste) ou familiar (Oeste catarinense e Noroeste do Rio Grande do Sul) que não se encontra uma convergência positiva em indicadores de crescimento econômico, redução da pobreza e da desigualdade e estabilidade demográfica (Favareto e Seifer, 2011). Nestas áreas, há, sim, crescimento econômico e redução da pobreza, mas por conta da especialização e da modernização produtiva, há uma forte poupança de trabalho que se traduz em descarte de produtores ou trabalhadores, repercutindo sob a forma de aumento da desigualdade e, às vezes, de acentuada diminuição da população relativa. Sob o ângulo ambiental, deve-se registrar que os produtores agrícolas são hoje mais sensíveis ao tema e há um número expressivo de iniciativas importantes em segmentos tradicionalmente problemáticos como a cana ou a soja (Abramovay, 2010); mas também é inegável que neste setor se concentram boa parte dos problemas ambientais brasileiros como a emissão de gases estufa pela pecuária, a pressão sobre as bordas da Amazônia, o contínuo desflorestamento da Caatinga, o uso intensivo do Semi-árido, a expansão da produção de madeira em áreas de Mata Atlântica. Sob o ângulo político, finalmente, o fortalecimento da agricultura comercial brasileira traz consigo o fortalecimento de seus representantes políticos, cuja expressão mais eloqüente é a chamada "bancada ruralista". Basta um olhar rápido sobre o posicionamento de seus membros a respeito de alguns temas recentemente discutidos no Congresso Nacional para confirmar que se trata de um agrupamento de cores nitidamente conservadoras.

Por outro lado, a expansão deste setor está longe de representar o único traço marcante do rural brasileiro nos últimos anos. A paisagem é bem mais diversificada e esta é a segunda característica do cenário atual: o rural brasileiro passa por um significativo processo de heterogeneização e de uma lenta diminuição das assimetrias em relação ao Brasil urbano. Os dados do último Censo (IBGE, 2011) mostram, por exemplo, que: ainda que a pobreza permaneça sendo predominantemente rural, hoje o percentual de pobres urbanos e rurais é praticamente equivalente; embora a defasagem em anos de estudo ainda seja muito grande, tem havido um aumento expressivo da escolarização entre a população rural. E no que diz respeito aos dados demográficos a heterogeneidade é ainda mais forte: as regiões de características

rurais, no seu conjunto, praticamente se mantém estáveis em termos populacionais, concentrando em torno de 30% da população brasileira, com um leve declínio de menos de 1% em uma década, mas há um grupo expressivo de regiões de características rurais que vem perdendo participação relativa, o que denota que os efeitos positivos da última década não se manifestam de maneira homogênea no conjunto do território nacional (Favareto & Seifer, 2010). Da mesma forma, há um crescimento da proporção de homens nestas regiões, que revela uma tendência preocupante. O mesmo parece acontecer com a proporção de jovens. E, finalmente, algo particularmente importante, nos anos mais recentes há grandes avanços no que diz respeito ao reconhecimento de direitos de populações tradicionais².

Somente este quadro já seria o bastante para colocar ao menos um grão de sal na idéia de que, como nos anos recentes o país tem experimentado a ocorrência de bons indicadores, bastaria, para os próximos dez anos, fazer apenas mais do mesmo. Isto é, há uma leitura equivocada de que, no caso das regiões rurais brasileiras, a seletividade da agricultura comercial estaria sendo compensada pela ampliação dos recursos para a agricultura familiar e pelas políticas sociais. O que está ocorrendo e precisa ser melhor conhecido é um efeito muito diferente destes investimentos nas diferentes regiões. Isto é, estes investimentos públicos repercutem de maneira diferente porque são distintos os contextos e as estruturas sociais dos territórios que recebem estes recursos. Em alguns lugares eles têm significado um impulso à produção da agricultura familiar e à abertura de novas oportunidades (Quan, 2010). Mas em outros os efeitos são bem mais limitados (Favareto et al., 2010). Como se sabe, os recursos das políticas sociais são, em geral, investidos em um pequeno conjunto de bens: alimentação (com importante aumento do consumo de alimentos industrializados), remédios, materiais de construção, vestuário, material escolar e móveis e eletrodomésticos. Ora, boa parte destes bens não é produzida localmente nas regiões rurais. Com isso, os recursos entram nestas regiões, melhoram as condições de bem-estar dos beneficiários com o consumo destes bens de importância primária, e saem sob a forma de importação destes mesmos bens. O resultado é uma melhoria dos níveis de bem-estar e um aquecimento do comércio local, mas sem alteração das bases produtivas destas regiões rurais. As exceções são aquelas regiões que gozam de alguma vantagem comparativa como efeitos de proximidade com centros urbanos e aproveitam isso para dinamizar sua produção primária. Mas também aí há um limite, à medida que os preços relativos na agricultura e em outros produtos não apresentam uma tendência favorável aos agricultores no longo prazo (apesar da alta recente dos preços dos alimentos), o que torna esta atividade pouco atrativa para os mais jovens. Por esta razão é tão comum encontrar assentamentos de reforma agrária que, sem dúvida, representaram uma conquista e uma melhoria de vida expressiva para os assentados, mas que se restringem a ser local de moradia e de produção de subsistência. E por aí se pode entender também a menor vitalidade da luta pela terra num contexto de crescimento econômico: muitos dos demandantes pela reforma agrária preferem um emprego

urbano, quando ele existe como nos anos recentes, à aridez dos acampamentos ou mesmo da vida em alguns assentamentos.

Uma última palavra precisa ser dedicada às oportunidades abertas no contexto atual. No Brasil e na América Latina como um todo, ainda são muito incipientes as iniciativas voltadas a aproveitar aquilo que a literatura chama de “novos mercados”: produtos da biodiversidade ou que valorizem atributos culturais regionais, novas formas de produção de energia, turismo, pagamentos por serviços ambientais, entre outros. Mas não há dúvida de que eles representam um grande potencial. A ascensão da retórica em torno da chamada economia verde bem o demonstra (Conservação Internacional, 2011; United Nations, 2012).

É muito provável que, no próximo período, as vinculações entre a agenda do desenvolvimento rural e a agenda do meio-ambiente se tornem ainda mais próximas. As oportunidades abertas pelo novo contexto podem ser usadas para propiciar melhores possibilidades de inserção dos agricultores mais pobres, ou podem repercutir negativamente sobre eles (como bem o demonstram as grandes obras e energia nos tempos atuais). O certo é que este tema não pode permanecer à parte da agenda do desenvolvimento rural como hoje acontece.

Neste contexto, a pergunta que precisa ser feita é: o Brasil tem uma estratégia de desenvolvimento rural compatível com os elementos trazidos pelo cenário aqui brevemente esboçado?

O Brasil rural não tem uma estratégia de desenvolvimento

No final dos anos noventa o NEAD publicou um volume organizado por José Eli da Veiga que trazia como título “O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento” (Veiga et al, 1998). Quatorze anos depois, a afirmação continua válida. Não se trata de reivindicar que o país faça uma opção pela agricultura familiar ou pela agricultura patronal. Hoje há uma forte e competitiva agricultura comercial assentada sobre ambos os segmentos, e tudo indica que isto continuará assim pelos próximos anos³. O fundamental é uma estratégia que sinalize ao conjunto de agentes públicos e privados, um pequeno conjunto de temas ou questões para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos. Esta é a questão chave: sem um acordo em torno desta agenda, continuará a prevalecer a pulverização e a fragmentação de iniciativas e seus efeitos heterogêneos, como se mostrou acima.

À luz do que foi dito sobre o cenário atual, para que se tenha uma estratégia de desenvolvimento rural, mais do que de desenvolvimento agrícola, seria preciso uma agenda em torno de, pelo menos, os seguintes pontos:

Diversificação e dinamização das economias interioranas

A forte ampliação dos recursos circulando nas regiões rurais, em grande medida por conta da municipalização de políticas públicas e do fortalecimento das políticas sociais,

é algo que precisa ser melhor aproveitado para diminuir a dependência destas fontes externas. Para isso, é preciso diversificar estas economias locais (não se trata somente de diversificar a produção agrícola, mas de diversificar os serviços e a transformação de bens primários). Somente assim poderão ser criadas outras oportunidades mais atrativas aos mais jovens e à população com maior escolaridade. Isto permitiria elevar salários, ampliar postos de trabalho, diminuir a dependência externa, conter a fuga de pessoas. E para diversificar essas economias locais é necessário aproximar a gestão das políticas sociais de outras políticas produtivas, algo que o atual desenho do Brasil Sem Miséria ou mesmo as políticas do MDA não contemplam.

Um pacto pela paridade entre regiões rurais e urbanas

Hoje não há uma diferenciação nas políticas urbanas, de saúde ou de educação para regiões rurais ou urbanas. Mas a forte assimetria que existe entre estes dois universos precisa ser tratada afirmativamente. Seria preciso, por um lado, estabelecer metas para que, no intervalo de uma geração, um habitante de regiões interioranas, de características rurais, tivesse garantido o acesso à mesma cesta de serviços de que dispõe um habitante de regiões urbanas, metropolitanas. Claro que determinados serviços só podem ser oferecidos nos grandes centros por conta de custos e escala, como clínicas especializadas ou coisas do tipo. Mas em alguns indicadores básicos (saúde básica e de média complexidade, ensino fundamental e médio, expectativa de vida, mortalidade infantil, entre outros) seria necessário um plano específico, já que há uma tendência à concentração de investimentos nos grandes centros. Vários ministérios, como o das Cidades, admitem que não possuem habilidades para elaborar estratégias específicas para as regiões interioranas e que, ali, não se pode ter o mesmo tipo de estratégia usada nos grandes centros urbanos. E não se trata de fazer proliferar experiências como a chamada “Educação do Campo”. Isto é importante em certos contextos, obviamente, mas, mais importante, é aproximar a rede pública de educação das escolas técnicas e da rede de universidades que se criou nas áreas interioranas por ocasião da recente política de expansão do ensino superior.

O Brasil rural e a Economia verde

Para que a chamada Economia verde não seja apenas um discurso ou uma oportunidade de lucro para o setor empresarial, é fundamental que o Brasil rural incorpore afirmativamente a variável ambiental em uma estratégia de desenvolvimento. Isto passa pela pesquisa sobre sistemas de produção e técnicas agrícolas mais adequadas aos requisitos da conservação ambiental, mas também pela introdução de novos produtos e serviços que são, muitas vezes, bloqueados por uma visão religiosa de que o trabalho na terra só é legítimo quando voltado para a produção de alimentos. É claro que a produção de alimentos ainda é e será por um bom tempo a principal vocação do uso de terras, mas é inegável que em muitas regiões brasileiras

isto pode não ser um imperativo, ao contrário até, em vários locais as oportunidades de obtenção de renda e de ampliação de oportunidades passa por outros usos sociais dos recursos naturais. Isso implica em mudanças culturais, mas também institucionais e na introdução de inovações ou na organização de novos mercados.

Todos estes temas estão ausentes ou excessivamente diluídos nas diretrizes que saíram da última Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRSS, 2008). O documento final espelha um conjunto de diretrizes que são amplas o suficiente para abarcar as reivindicações do diversificado conjunto de segmentos sociais que representam os pobres do campo, mas demasiadamente frágeis para dar corpo a uma verdadeira estratégia, que comporte um conjunto de prioridades partilhadas pelos agentes sociais públicos e privados, ou mesmo para dar conta dos desafios que emergem de um contexto como aquele esboçado na seção anterior. Da mesma forma, o atual desenho da política de desenvolvimento territorial não põe em funcionamento um conjunto de incentivos capazes de ordenar os instrumentos de política pública e os investimentos numa tal direção. À análise deste desenho e destes incentivos é dedicada a próxima seção.

Problemas de planejamento – que incentivos para que estratégia de desenvolvimento rural?

Esta terceira seção do artigo descreve a evolução das tentativas de pôr em prática a abordagem territorial do desenvolvimento rural ao longo da primeira década deste século e traça um balanço sobre os avanços e sobre os impasses ainda a serem superados. Da ampliação do Pronaf-infraestrutura municipal para a escala territorial até o Territórios da Cidadania e ao Brasil Sem Miséria, passando pelo Territórios de Identidade, a experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional⁴.

Ainda nos ultimo período do Governo Fernando Henrique Cardoso foram introduzidas mudanças que tentavam dialogar com resultados das pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro, em geral, e sobre o Pronaf, em particular. A mais significativa delas foi a destinação de parte dos recursos do Pronaf/Infraestrutura para projetos com caráter intermunicipal, tentando, assim, introduzir os primeiros componentes de uma política de desenvolvimento territorial, que seria fortemente ampliada no início do Governo Lula, com a criação de uma secretaria específica destinada a gerir esta linha do Pronaf: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Com a criação da SDT e a autonomização da vertente infraestrutura do Pronaf, agora sob sua jurisdição, ocorreram dois movimentos. Por um lado, todos os investimentos a título de apoio a infraestrutura passaram a ser feitos em agregados de municípios. Junto disso, modificou-se também o marco para a participação social na gestão do programa. Em vez de conselhos municipais, passa-se a estimular e exigir a criação de Colegiados Territoriais.

Duas questões podem ser elencadas a título de avaliação do funcionamento destas articulações para o desenvolvimento territorial, a partir das quais se poderia avaliar em que medida elas incorporaram as avaliações apontadas nos estudos sobre desenvolvimento rural da virada da década: a) os colegiados e a articulação que eles representam envolveram estritamente o público-alvo do MDA, ou eles lograram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios para além de parte da agricultura familiar e do poder público local?; e b) os colegiados conseguiram construir uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos e projetos vinculados ao Proinf, ou foram mais uma vez um espaço de fiscalização e controle da aplicação de recursos de um programa? Estas perguntas foram perseguidas em levantamento do próprio MDA e sistematizado em relatório elaborado por Dias & Favareto (2007), cujos principais pontos são reproduzidos sumariamente a seguir.

No que diz respeito à análise da composição dos colegiados viu-se claramente a forte presença das organizações de representação da agricultura familiar, principalmente através de seus sindicatos, mas também por meio dos movimentos de trabalhadores rurais sem-terra e, em menor número, de movimentos de mulheres trabalhadoras rurais. Mais que isso, observou-se que, com nuances regionais, as diferentes correntes políticas dos movimentos sociais reconheciam e participavam destas articulações, o que era altamente positivo. Porém, observações de campo sugeriam que os movimentos e organizações presentes representavam os segmentos intermediários da agricultura familiar e demais populações rurais. Para se falar em representação efetiva da agricultura familiar, em sua heterogeneidade, seria preciso ainda criar formas e mecanismos de envolver, tanto os segmentos mais precarizados desta forma social de produção, como aqueles mais capitalizados e inseridos em mercados.

A primeira ressalva negativa diz respeito aos segmentos que conformam o público prioritário do MDA, mas que não alcançam a mesma visibilidade dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem-terra, caso específico dos indígenas e quilombolas. Mesmo nas regiões onde estes segmentos têm expressão numérica eles estavam ausentes das articulações territoriais e, por decorrência, poucas vezes eram alcançados pelos principais investimentos feitos ali. A segunda ressalva negativa dizia respeito à ausência de organizações de jovens agricultores ou da participação individual de agricultores com estas características nos colegiados territoriais. Isto é particularmente importante quando se pensa que a principal missão destas instâncias é projetar uma visão de futuro para as regiões rurais e instrumentos capazes de levar a ela. Sem dar voz às expectativas deste segmento que responderá pela ocupação dos principais postos de direção das organizações ou pela chefia dos estabelecimentos agrícolas, restringe-se brutalmente tanto a leitura dos anseios da população local como a capacidade de eco das ações em curso perante as gerações mais novas.

Já quando se trata de saber se esses colegiados conseguiram envolver as forças sociais mais influentes dos territórios a resposta foi francamente negativa. O número de

organizações representativas do setor patronal ou de outros setores da economia para além do agro era, no meio da década, absolutamente inexpressivo. E a necessidade de se alcançar tais setores não é mero elogio à diversidade. Ela se faz necessária por duas razões complementares. Primeiro, com a tendência histórica de declínio da renda agrícola e da demanda por mão-de-obra na agricultura, o futuro das regiões rurais passa necessariamente pela diversificação de seu tecido social e econômico. Se é verdade que a agricultura familiar é base fundamental para isso e deve ser priorizada nos investimentos públicos, é igualmente verdade que somente através dela é impossível garantir horizonte estratégico para a dinamização da vida econômica e social de qualquer território. Um bom exemplo disso é o contraste entre regiões como o Noroeste gaúcho ou o Oeste Catarinense e o Vale do Itajaí. Em ambas as situações são regiões onde predomina a agricultura familiar e com um grau razoável de consolidação. No entanto, no Noroeste gaúcho e no Oeste Catarinense ocorre hoje uma crise demográfica e uma situação de precariedade na manifestação dos indicadores de desenvolvimento, enquanto no Vale do Itajaí ou na região da Serra Gaúcha, assiste-se a situação inversa. Uma das razões desta diferença está justamente no grau de diversificação da economia e do tecido social local. A segunda razão diz respeito às próprias condições de êxito da política de desenvolvimento territorial: sem uma ampliação dos interesses e dos agentes envolvidos o alcance restringe-se a um único setor, tornando inclusive inócua a associação do adjetivo 'territorial' a tais investimentos.

Pode-se dizer, portanto, que com os colegiados territoriais houve duas mudanças em relação ao período anterior das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: a) a escala das ações passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos permaneça municipalizada; b) houve um maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do Executivo Municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, praticamente inexistente nos colegiados territoriais estudados. E isto, repita-se, limita enormemente o alcance da política, pois as iniciativas apoiadas acabam se circunscrevendo, no mais das vezes, ao apoio a atividades já tradicionais entre os agricultores.

Quando se trata de saber se os colegiados teriam uma agenda mais ampla do que a mera gestão dos recursos de um programa, novamente aqui a resposta não foi tão positiva. A larga maioria dos casos mostrou que a dinâmica e a agenda dos colegiados territoriais era pautada pela elaboração e negociação dos projetos do Proinf, substituto do Pronaf/Infraestrutura. E mesmo a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural não era, ali, o principal item. Até nos territórios onde isso ocorria, a fragilidade da composição dos colegiados e a inexistência de articulação com outras iniciativas afins revelavam um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisação destes organismos. Isto era reforçado também pelo baixíssimo

número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins.

Como foi destacado anteriormente, pode-se atribuir tal dificuldade ao caráter embrionário desta iniciativa. No entanto, é razoável supor que sem uma mudança nos mecanismos e nas formas de incentivo aos agentes locais dificilmente se conseguiria superar os limites apontados. Tal suposição deriva de que as regras atuais estão bem orientadas para ampliar a participação da sociedade civil, mas não há nada que sinalize verdadeiramente na direção de influenciar de maneira consistente e decisiva as dinâmicas territoriais. O que há é a expectativa, já presente desde a experiência dos CMDR, de que, com maior participação, melhor a eficiência na alocação dos recursos. Esta expectativa, como já foi dito, tem sido fortemente contrariada em um amplo rol de estudos que se dedicaram a entender a relação entre participação e desenvolvimento⁵. Daí a constatação de que seria preciso, urgentemente, passar em revisão as regras das políticas territoriais e aprimorar seus instrumentos.

Vale dizer que este não é um problema restrito à política da SDT/MDA ou mesmo do governo federal brasileiro, como bem o demonstra o estudo de Veiga (2007) sobre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, ou o trabalho comparativo de Coelho et al. (2007, 2008) sobre o Consad e o Comitê de Gestão de Recursos Hídricos do Vale do Ribeira paulista; ou ainda os vários estudos levados adiante em diferentes países da América Latina no âmbito do Projeto Movimentos Sociais, Governança Ambiental e Desenvolvimento Territorial Rural, promovido pelo Rimisp. Mesmo para a realidade européia, que inspira fortemente a iniciativa brasileira, o entusiasmo inicial com ações como aquelas previstas no Programa Leader, vêm gradativamente dando lugar a avaliações que enfatizam uma espécie de efeitos não previstos dos processos de participação, como se pode constatar, por exemplo, nos trabalhos de Ray (2000, 2002).

Em síntese, os dados e análises disponíveis no meio da década sugeriam que os colegiados territoriais conseguiram imprimir algumas mudanças em relação ao que os espaços participativos voltados para a gestão das políticas de desenvolvimento rural haviam conseguido nos anos noventa. Quando se olha para o que apontavam vários estudos que tiveram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural como objeto, vê-se que pelo menos dois limites ali apontados foram superados: a) aquilo que alguns chamavam por “prefeiturização” dos CMDR foi, se não eliminado, ao menos minimizado; b) a escala de abrangência das articulações (não dos investimentos, que fique claro) deixou de se dar nos limites dos municípios para alcançar uma escala intermunicipal.

No entanto, ao menos outros dois aspectos destacados neste mesmo rol de estudos continuam ausentes das preocupações e das ações práticas destes colegiados: a) a idéia de territorialização das iniciativas envolve bem mais do que a ampliação da escala geográfica e diz respeito mesmo ao reconhecimento das dinâmicas locais e da diversidade de atores que compõem as regiões rurais, sobre o quê há pouco

entendimento e diálogo nas articulações em curso; e b) a estrutura de governança posta em prática nestes colegiados estava longe de sinalizar um sistema de incentivos capaz de engendrar ações consistentes, eficientes e com horizonte estratégico para estas mesmas regiões rurais.

Por tudo isso é possível dizer que o grande mérito destes colegiados está em ter aprofundado as possibilidades de controle social das políticas de desenvolvimento rural e em ter disseminado a retórica correspondente à abordagem territorial do desenvolvimento rural. Mas é forçoso reconhecer que o caminho para que eles possam se impor como novas instituições para o desenvolvimento rural ainda é longo. Para tanto, seria preciso proceder a uma série de ajustes estruturais nas diretrizes e na operacionalização da política de desenvolvimento territorial. Em 2008 deu-se mais um passo, com a criação do Territórios da Cidadania e a expectativa de uma verdadeira integração para além dos limites de um ministério.

Apesar do seu caráter recente, cabe pontuar ao menos alguns dos seus principais desafios. Congregando ações de dezenove ministérios e com expressivo montante de recursos sob coordenação da Casa Civil do Governo Federal, o Territórios da Cidadania foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo. Por isso, para muitos o programa passou a ser visto como uma espécie de complemento do Programa de Aceleração do Crescimento, principal programa brasileiro, e sinal de que, finalmente, o Brasil rural passava a ser tomado como prioridade. Porém, em três anos de existência este programa se desidratou. Os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. As ações vinham sendo selecionadas pelo Poder Executivo dentre os investimentos que já estavam planejados nos diferentes programas antes dispersos e ofertados aos territórios, a quem caberia somente definir prioridades dentro desse cardápio. Sob esse prisma, o Territórios da Cidadania foi apenas mais uma inovação parcial. Inovação importante, porque abria a possibilidade inédita de que se reconheça o Brasil rural, o Brasil interiorano, o Brasil profundo como um espaço de investimentos tendo por foco os segmentos mais precarizados. Mas inovação parcial porque reproduziu uma dicotomia: para o Brasil dinâmico, a aceleração do crescimento, e para o Brasil rural ampliação da cidadania dos mais pobres.

Esta mesma dicotomia se fez presente no lançamento do programa Brasil Sem Miséria, em 2011, voltado à erradicação da pobreza extrema no Brasil: ali havia uma estratégia para o Brasil urbano, baseada em mapeamento de oportunidades associada às bolsas, e uma estratégia para o Brasil rural, equivocadamente baseada na repetição de instrumentos de eficácia limitada como a distribuição de sementes.

Para uma incorporação a contento da chamada abordagem territorial, tal como ensina a literatura especializada e a experiência internacional, seria preciso no mínimo superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infra-estrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe

de ser o bastante para promover o desenvolvimento territorial. Como explicar, por exemplo, a ausência no âmbito do Programa Territórios da Cidadania dos Ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estão na alçada desses ministérios? O mais importante dilema permanece sem solução e, pior, sem portadores sociais capazes de equacioná-lo: como não confinar as regiões interioranas ao eterno *delivery* de políticas públicas.

Em resumo, há quatro campos em que o desenho da política precisaria dispor outros tipos de incentivos. São eles:

Estabelecimento de metas:

Os investimentos feitos atualmente pela política de desenvolvimento territorial se justificam somente pela execução dos recursos e pelo público beneficiário. Mas não há planejamento em torno de metas a serem atingidas ou de indicadores a serem impactados. Seria preciso o desenho de metas progressivas e, a partir disso, disponibilizar recursos para investimentos capazes de alcançar estas metas. Isto vale para diversificação econômica, para melhoria de renda, para educação, e assim sucessivamente.

A diversificação dos instrumentos e uma tipologia do Brasil rural:

Diante da diversidade do Brasil rural, uma política de desenvolvimento territorial não pode se basear numa única modalidade de investimentos. Diferente disso, é preciso ter uma tipologia de territórios rurais. Em alguns casos, trata-se de disponibilizar recursos para investimentos e não para financiar reuniões ou a elaboração de diagnósticos, pois eles já existem. Em outros locais, o nível de articulação e de gestão é tão precário que não vale a pena fazer pesados investimentos sem que se saiba onde é melhor investir, com quem se pode contar. Nestes casos, os investimentos devem se dar na formação de capital social e institucional, e só depois em investimentos produtivos. Da mesma forma, quando se fala em investimentos produtivos, a política deveria incentivar empreendimentos inovadores ou com maior capacidade de geração de renda. Nem sempre o simples atendimento a demandas é a melhor forma de promover a dinamização ou a reestruturação produtiva de certas regiões. E em muitos casos, esta é a necessidade.

Dos Planos às Estratégias de desenvolvimento territorial

Os Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável são hoje peças burocráticas que servem para justificar a aplicação de recursos. Na maior parte dos casos estão longe de materializar um horizonte de médio prazo e os caminhos para construí-lo. Seria preciso aportar recursos (não só financeiros, mas sobretudo humanos) para

fazer destes planos verdadeiras estratégias de organização do território sobre outras bases. Deles deveriam fazer parte outros recursos e outros agentes além daqueles tradicionalmente mobilizados. Sem isso os investimentos permanecerão restritos ao emergencial e ao imediato.

De recursos a fundo perdido à seleção de projetos inovadores

Hoje os territórios contam com recursos garantidos, independente da qualidade dos projetos. Em vez disso, se deveria premiar os melhores projetos, aqueles que apresentam maior complementaridade com outras iniciativas, os que são mais inovadores e mais aderentes aos desafios dos territórios rurais. Pode-se argumentar que isso reforçaria as desigualdades à medida que os territórios mais organizados tendem a elaborar os melhores projetos. Mas isto poderia ser contornado com a constituição de diferentes fundos – por exemplo, um fundo para os territórios com organização mais avançada e financiando projetos mais inovadores, e outro para os territórios em estágio de articulação e financiando atividades mais básicas. O importante seria sinalizar aos territórios o que é um bom projeto de desenvolvimento territorial e, por aí, reforçar o aprendizado.

A agenda da gestão social envelheceu

O atual desenho da política de desenvolvimento territorial, como se viu na seção anterior, privilegia claramente um aspecto: a gestão social da política. Há uma clara aposta de que a criação de espaços participativos levaria a uma maior eficiência nos investimentos. E isso ocorreria por duas razões: ao haver maior participação, haveria maior controle social sobre os investimentos, aumentando sua eficácia; e com esta participação as políticas alcançariam as verdadeiras prioridades, já que as pessoas que vivem as necessidades de investimentos sinalizariam onde seria melhor fazê-los. Estas duas razões estão presentes em todas as iniciativas que tomam o “empoderamento” dos atores sociais como critério de sucesso (Coelho & Favareto, 2011).

Como já foi dito, não há dúvida de que este movimento levou a uma maior democratização da política (maior transparência, sobretudo), principalmente quando comparada com a década anterior, quando os investimentos ficavam restritos à alçada das prefeituras municipais, que, no interior do Brasil, são bastante deficientes em sua capacidade administrativa e de descentralização de poder à sociedade. Mas por outro lado, isto está longe de ser o suficiente para uma verdadeira eficiência dos investimentos. Para isso, se teria que avaliar não somente se os investimentos feitos atenderam às demandas apresentadas nos conselhos, e sim se elas tiveram capacidade de incidir positivamente sobre as dinâmicas territoriais. Isto é o que se esperava com a ampliação dos recursos do Pronaf/infraestrutura em direção a uma política de desenvolvimento territorial. E aí, as avaliações disponíveis não são muito favoráveis.

Não se trata de dizer que a gestão social das políticas públicas é um desafio superado, e sim que os desafios na gestão social das políticas públicas tornaram a agenda que hoje inspira essas formas de participação social, algo envelhecido. Em outras palavras, os instrumentos de participação social hoje são os mesmos desenhados há duas décadas. E, no entanto, já há aprendizagem com as experiências que permitiria refinar e aprimorar estes mesmos instrumentos.

Uma primeira inovação que se poderia introduzir nas formas de gestão social das políticas públicas diz respeito aos **atores mobilizados**. Hoje participam, predominantemente, gestores públicos e representantes das forças sociais organizadas (sindicatos, associações). Em geral, os mais pobres não participam sequer das organizações de agricultores. Além disso, para se promover o desenvolvimento territorial não se pode mobilizar somente os atores sociais ligados ao agro. Claro que os segmentos mais pobres não têm as mesmas habilidades que os setores empresariais para participar em situação de igualdade em uma reunião ou fórum. Isso leva à segunda inovação necessária.

A segunda inovação diz respeito às **formas de participação social**. Não é somente fazendo duas reuniões ao ano para discutir onde serão aplicados os recursos daquele período que se pode promovê-la. Diferente disso, pode-se lançar mão de consultas voltadas a segmentos específicos. E, igualmente, pode-se ter momentos mais amplos a exemplo do que acontece com as Conferências de Saúde.

A terceira inovação diz respeito à **cumulatividade e alcance das definições**. A participação social deveria ser cumulativa. Isto é, os Planos discutidos não deveriam ser meras peças burocráticas, mas sim diretrizes como os Planos Diretores de municípios, que são revistos e atualizados a cada período.

Tudo isso contribuiria para aprimorar a tecnologia da participação social, tornando a política mais aderente às necessidades e à heterogeneidade do Brasil rural. E, ao mesmo tempo, contribuiria também para libertá-la do risco de restringir-se somente às forças sociais organizadas.



Conclusão

O que se tentou demonstrar nas páginas anteriores é uma espécie de “movimento das contradições” na experimentação da idéia de desenvolvimento territorial. Viu-se que o processo de mudança nessa direção tem sido incremental, com ajustes periféricos, é verdade, mas que não podem ser desprezados. Hoje a retórica do desenvolvimento territorial abrange um conjunto de agentes, ainda que com compreensões variadas e tantas vezes incompletas. Mas criou-se um campo cognitivo a partir do qual se pode tentar tornar esses avanços mais rápidos e consistentes.

Para isso, no entanto, não basta fazer mais do mesmo nos anos que virão. É preciso identificar alguns dos principais desafios nessa transição de paradigma e promover a atualização dos dispositivos institucionais numa direção coerente. Aqui se tentou oferecer uma leitura de que desafios seriam esses, e exemplificar mudanças que poderiam ser fomentadas. Se são estes ou não os desafios e propostas, isto é algo que cabe ao debate científico e social resolver. O fundamental é que o futuro das regiões rurais possa ser pensado em novas bases de relação entre sociedade, natureza e economia. A abordagem territorial do desenvolvimento abre uma porta interessante para transformar o ideal normativo contido na idéia de desenvolvimento sustentável algo operativo por meio de políticas públicas. Completar a transição iniciada uma década atrás com a adoção desta retórica é a tarefa sobre a qual deveriam se concentrar todos os esforços no próximo período.

Há, contudo, um desafio que vem bloqueando o aperfeiçoamento da política de desenvolvimento territorial desde que ela foi introduzida. E esta dificuldade não se restringe ao Brasil, mas se repete em outros países latinoamericanos. A ascensão da idéia de agricultura familiar, por exemplo, teve um portador claro: os movimentos sociais da agricultura familiar em aliança com um pensamento científico e com gestores de políticas que viram neste público um segmento prioritário numa estratégia de desenvolvimento rural. Mas a ascensão da abordagem territorial do desenvolvimento traz um complicador: quem são os portadores dos interesses mobilizados nesta abordagem? Por definição, não se trata de um único portador, nem de um único segmento. Mais ainda, uma verdadeira estratégia territorial, por vezes teria que contrariar os interesses do agro e favorecer uma maior diversificação das economias locais. Trata-se, portanto, de interesses mais difusos e, em alguma medida, conflitantes com os daqueles que hoje se beneficiam com o viés dos investimentos feitos e que sustentam a própria existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Aí reside um dilema que pode limitar a mudança e o aperfeiçoamento da política brasileira para o desenvolvimento rural.

Notas

- ¹ Uma análise das razões que levaram à emergência da abordagem territorial do desenvolvimento pode ser encontrada em Favareto (2010-a, 2010-b).
- ² Boas coletâneas com tônicas relativamente contrastantes sobre o assunto são: Bonnal e Leite (2011) e Gasques, Vieira Filho e Navarro (2010-a).
- ³ A esse respeito ver, por exemplo, textos publicados na série Textos para Discussão da Embrapa por Sergio Sauer e Zander Navarro.
- ⁴ Esta seção é uma versão com modificações de trechos originalmente publicados em Favareto (2010-b).
- ⁵ Uma revisão desta literatura pode ser encontrada em Coelho & Favareto (2008; 2011).

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo** (2010). A political-cultural approach to the biofuels. Relatório de Pesquisa. Consultado em www.abramovay.pro.br
- BONNAL, Philippe** e **LEITE, Sergio Pereira** – orgs. (2011). Análise comparada de políticas agrícolas – uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad Ed.
- CNDRSS** (2008). Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Consultado em www.mda.gov.br
- COELHO, Vera Schattan Pereira et al.** (2007). Foros participativos y desarrollo territorial en el Valle de Ribeira (Brasil). In: BENGUA, José. (Org.). Territorios rurales - movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina. 1 ed. Santiago de Chile: Catalonia, 2007, v. , p. 459-481
- COELHO, Vera Schattan Pereira** e **FAVARETO, Arilson** (2011). Participatory governance and development - in search of a causal nexus. *Geography Compass*, v. 5, p. 641-654, 2011
- COELHO, Vera Schattan Pereira** e **FAVARETO, Arilson** (2008) Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, Evelina; Luciana Tatagiba. (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. 1 ed. Chapecó: Argos, , v. , p. 97-126
- CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL** (2011). Política ambiental – Economia verde. Volume 18.
- DIAS, Marcelo M.** e **FAVARETO, Arilson** (2007). Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural ? Relatório de Pesquisa. Brasília: SDT/MDA.
- FAVARETO, Arilson** (2010-a). A abordagem territorial do desenvolvimento rural - mudança institucional ou inovação por adição ?. *Estudos Avançados (USP)*, v. 24, p. 299-319, 2010.
- FAVARETO, Arilson** (2010-b). Tendências contemporâneas dos estudos e políticas de desenvolvimento territorial. In: BACELAR, Tania. (Org.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil - avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, v. 12, p. 15-46.
- FAVARETO, Arilson** e **SEIFER, Paulo** (2011). Informe latinoamericano sobre crecimiento com inclusão social. Relatório de Pesquisa. Santiago do Chile: Rimisp.
- FAVARETO, Arilson et al.** (2010). Desenvolvimento territorial em uma região do Semi-árido do Nordeste do Brasil – para além das transferências de renda. Série Documentos de Trabajo n. 83. Santiago de Chile: Rimisp.
- IBGE** (2011). Resultados preliminares do Censo Demográfico de 2010. Consultado em www.ibge.gov.br
- QUAN, Julian** (2010). Territorial diversity and inclusive growth – development dynamics in the Jiquiriça Valley in Northeast Brazil. Série Documentos de Trabajo n. 72. Santiago de Chile: Rimisp.

RAY, Christopher (2000). The EU Leader Programme – rural development laboratory. In. Sociologia Ruralis. Vol. 40, n. 2, April 2000.

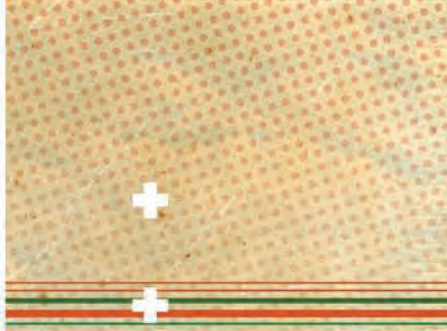
RAY, Christopher (2002). A mode of production for fragile rural economies – the territorial accumulation of forms of capital. Journal of Rural Studies. Vol. 18. P. 225-231.

UNITED NATIONS (2012). United Nations Conference on Sustainable Development. Draft Zero. Consultado em <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.html>

VEIGA, José Eli (2007). Vicisitudes de la gobernanza ciudadana – Los Consejos Regionales Gauchos (Coredes). In: BENGUA, Jose – org. Territorios rurales: movimientos sociales y desarrollo territorial rural em America Latina. Santiago de Chile: Catalonia.

VEIGA, José Eli et al. (1998). O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos para Discussão. Vol. 1. Brasília: NEAD.





Participação social na organização da agenda e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural*

Social participation in the organization of the agenda and in the management of public policies for rural development

Caio Galvão de França

Resumo

O artigo aborda a participação social como um dos principais elementos explicativos da criação de um conjunto de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar e da organização de uma nova agenda do desenvolvimento rural no Brasil. A institucionalização de tais políticas revela mudanças no papel e na dinâmica da participação social associadas ao conteúdo das políticas públicas e de sua relação com as demandas dos movimentos sociais.

Palavras-chave: participação; desenvolvimento rural; políticas públicas.

Abstract

The paper discusses social participation as one of the main explanatory factors for the creation of a differentiated set of public policies for family farming and the organization of a new rural development agenda in Brazil. The institutionalization of these policies shows changes in the role and dynamics of social participation associated to the public policies content, as well as in the relation with the demands of social movements.

Key words: participation; rural development; public policies.

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais

*Artigo elaborado a partir de apresentação no tema "Mobilizando atores para o diálogo sobre políticas agrícolas e agrárias: uma perspectiva a partir dos gestores de políticas públicas" do Seminário Internacional "Políticas públicas, atores e agricultura no Brasil: desafios e possibilidades em jogo", OPPIA/CPDA-UFRJ, realizado no Rio de Janeiro, nos dias 10 e 11 de novembro de 2011.

Introdução

Nos últimos anos observa-se no Brasil um processo de crescimento econômico com distribuição de renda, com acentuada redução da pobreza e da desigualdade. Essas reduções decorrem, em grande parte, de uma ampla rede de proteção e promoção social e de políticas públicas ativas de democratização econômica.

Na área rural, onde a redução da pobreza ocorre a uma taxa mais elevada, as transformações vinculam-se à constituição de um “complexo repertório de políticas e instrumentos de intervenção direcionados à agricultura, em especial, aos setores que historicamente não haviam sido contemplados por programas governamentais”¹ – a agricultura familiar e as comunidades rurais. Ocorre a incorporação econômica e social de setores que estavam à margem e que passaram a disputar o sentido da ação estatal, o acesso a direitos, aos recursos públicos, e a própria orientação do desenvolvimento rural.

Um dado revelador da contribuição das políticas públicas de apoio à produção e de garantia de direitos à redução da pobreza está no significativo crescimento da participação da renda do trabalho na renda das famílias rurais. Ao processar, de forma original, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), Del Grossi (2009) observa que, entre 2002 e 2008, “os aumentos das rendas do trabalho agrícola e não agrícola contribuíram em 56% do aumento da renda da agricultura familiar”.

Há um conjunto de dados empíricos que ilustra a dimensão da ampliação do acesso desses segmentos às políticas públicas que impactam diretamente a capacidade produtiva, a geração de renda e de postos de trabalho. São programas preexistentes, cuja cobertura foi ampliada enormemente, e novos programas, abarcando todas as etapas do ciclo produtivo e novas dimensões do trabalho.

A democratização do acesso ao crédito rural subsidiado (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) e sua nacionalização contaram com a inclusão do financiamento de novas atividades produtivas e o aumento expressivo de recursos disponibilizados e de contratos (passaram de R\$ 2,4 bilhões, na safra 2002/2003, para R\$ 16 bilhões, na safra 2010/2011, e de 900 mil contratos para aproximadamente 1,5 milhão nos mesmos períodos). A garantia da renda passou a contar com novos instrumentos de seguro climático e de preços. No caso de intempéries climáticas, o Seguro da Agricultura Familiar (Seaf) garante o pagamento do valor financiado, além de garantir parte da renda de cerca de 500 mil agricultores e agricultoras. O seguro específico para a região semi-árida do Nordeste, o Garantia Safra, garante em 2011 a renda de 737 mil agricultores familiares em 990 municípios de 10 estados no caso de perda da produção. No caso de queda de preços dos produtos na hora da comercialização, o seguro de preços – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) – garante um desconto do valor financiado dos contratos do Pronaf. Constituiu-se um amplo mercado institucional para a produção da agricultura familiar com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que beneficiam mais 203 mil agricultores e agricultoras em 2011. (MDA-2011)

Além de contemplar a agricultura familiar e as comunidades rurais, segmentos tradicionalmente políticos, as novas políticas ampliaram a presença desses segmentos na arena institucional e a participação deles na vida econômica e social. Há sinais de fortalecimento de sua capacidade de vocalização de interesses e de participação ativa em diferentes âmbitos. Suas demandas ganharam mais visibilidade e reconhecimento, traduzindo-se em políticas públicas que abrem novas possibilidades de organização econômica e que as conectam com temas centrais da agenda nacional, como o controle da inflação, a inclusão produtiva, a segurança alimentar, a promoção da igualdade das mulheres, a produção sustentável e o desenvolvimento regional. Passam a intervir mais diretamente sobre novas frentes, como a política internacional, em particular sobre a redefinição das regras do comércio internacional, a integração regional e a cooperação internacional.

Um dos principais elementos explicativos desse cenário de mudanças no país, e em particular na agenda do desenvolvimento rural, e da própria nova situação da agricultura familiar é a participação social desses segmentos. Partindo dessa compreensão, a análise das mudanças recentes na ação estatal dirigida ao desenvolvimento rural não pode deixar de discutir as alterações nos mecanismos e processos de participação social e seu rebatimento na organização da agenda e das ações, e na própria dinâmica de articulação dos diferentes atores.

A abordagem do tema está restrita, nos limites deste artigo, a um olhar sobre o âmbito nacional da articulação de atores sociais voltada a incidir sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural, centrada nos aspectos que envolvem a interlocução de um setor específico do governo federal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com entidades sindicais e movimentos sociais rurais, privilegiando alguns espaços e temas. O local de observação do autor foi sua experiência no período de 2003 a 2010 como coordenador do Núcleo de Estudos e Desenvolvimento Agrário e, depois, como Chefe de Gabinete do Ministro do MDA. Trata-se de um recorte analítico, pois a interlocução do governo federal com esses setores envolve outros órgãos federais.

O recorte adotado não prevê a análise de processos específicos de formulação e implantação de políticas públicas diferenciadas, nem a avaliação de seus resultados e de suas perspectivas. Não prevê a análise sobre a participação social que ocorre em outras esferas importantes, como a que se dá no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), nos Conselhos Municipais, nos territórios rurais de identidade ou nas Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional. Não prevê, também, a problematização dos aspectos referentes à autonomia dos movimentos frente às decisões governamentais e às transferências de recursos, apesar de relevantes para a discussão da dinâmica da participação social.

Preliminares sobre participação e novas políticas

O marco de referência aqui adotado reconhece os avanços expressivos alcançados pelo Brasil no escopo das políticas públicas de garantia de direitos e de promoção da autonomia da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais. Avanços que convivem e conflitam com limites políticos e institucionais, que precisam ser superados para que a agenda do desenvolvimento rural se consolide e ganhe mais relevância na nova dinâmica do desenvolvimento nacional.

O cenário decorrente de mudanças econômicas, políticas e institucionais alterou as condições objetivas de vida da base social dos principais movimentos rurais, reconfigurou as contradições e redefiniu as condições de formulação e implementação de políticas públicas e da própria disputa de projetos. Tais mudanças repercutem sobre as expressões contemporâneas da questão agrária e dão novos contornos ao esforço para que ela seja tratada como elemento importante do aprofundamento da democracia e de um projeto nacional.

O crescimento da participação política, para além de sua importância para a nova agenda do desenvolvimento rural, é uma das dimensões da própria trajetória democratizante do Brasil. Com essa compreensão Avritzer (2011) assinala que ela se expande do local para o nacional, forma uma vasta institucionalidade, “segmentada em um conjunto bastante grande de instituições”, e revela “a presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira”. Uma participação que expressa a energia da ação coletiva de atores populares, e que resulta em fortalecimento dos movimentos sociais e suas lutas e em reconhecimento da legitimidade de suas demandas e projetos, bem como na criação de políticas. Uma participação que desdobra a dimensão da autonomia, da representação política e da participação institucional, e que afirma uma pluralidade política fundamental para a própria democratização do país. Uma participação associada ao processo de construção e afirmação de novos atores sociais, que se vincula ao debate intelectual de crítica da modernização conservadora da agricultura e ao questionamento de padrões de análise sobre o rural brasileiro, que remonta ao período anterior à redemocratização.

É essa percepção sobre o significado da crescente participação política que fundamenta a existência de um feixe de políticas públicas diferenciadas aplicadas ao meio rural. São políticas agrícolas, agrárias e de promoção da igualdade das mulheres rurais, que compõem o que poderia ser chamado de uma agenda democrática do desenvolvimento rural.

A participação na produção de políticas de desenvolvimento rural tem múltiplas características. Ela ocorre em espaços formais institucionalizados, em espaços informais de interlocução, regulares ou eventuais, e passa, também, pela energia das mobilizações e das lutas de um conjunto diverso de atores sociais. Essa participação atua sobre a deliberação das políticas de maneira ampla, em disputas abertas na sociedade, na pressão social articulada à apresentação e discussão de propostas em

espaços institucionais. Atua sobre um amplo leque de temas da agenda nacional e sobre aqueles relacionados mais diretamente ao desenvolvimento rural e, mais recentemente, em espaços internacionais, articulada em redes e fóruns mais amplos.

A expressão “participação”, com toda a sua multidimensionalidade, é aqui utilizada como categoria prática “mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares”, carregada de uma “visão emancipatória” desses setores, impregnada dos valores da autodeterminação e da inclusão (LAVALLE, 2011). O foco dirige-se à articulação de atores para incidir sobre políticas públicas de desenvolvimento rural.

Outra referência adotada é o reconhecimento de que as novas políticas produzem efeitos de curto e longo prazos sobre os atores sociais, assim como nas políticas públicas e no próprio debate intelectual. Ao analisar os efeitos políticos das novas políticas criadas sobre os próprios atores sociais que agiram para que elas fossem constituídas, Santos (2011) destaca “o de fortalecer a coalizão em defesa da agricultura familiar e de consolidar a disputa desta com a agricultura patronal como elemento central das definições de política agrícola no Brasil ao longo dos últimos 15 anos”.

Partindo dessa compreensão geral, o primeiro registro a ser feito é o de que há, nesse período, uma mudança no papel e na dinâmica da participação social na configuração da agenda e das políticas públicas de desenvolvimento rural. Para tratar dessa mudança adota-se uma periodização da trajetória, ainda recente, de institucionalização dessas políticas em três momentos, com ênfase no seu conteúdo e na relação com as demandas dos movimentos.

O recurso metodológico de estabelecer uma periodização e destacar as mudanças na participação social na institucionalização das políticas públicas não se sobrepõe à compreensão de que há uma continuidade importante na pressão social sobre o governo e sobre o Estado. Em todos os momentos dessa trajetória manteve-se, de forma renovada e variada, uma pressão, necessária e legítima, nos espaços institucionalizados, nos processos permanentes de interlocução e nas lutas sociais, dirigida à ampliação e qualificação das políticas públicas e seus instrumentos e para que a agricultura familiar e a reforma agrária fossem mais valorizadas na nova dinâmica do desenvolvimento nacional. Os conflitos e as divergências públicas e o tom mais crítico dos discursos políticos e das plataformas nas mobilizações não resultaram em interrupção da participação social nas políticas públicas e na interlocução em seus vários níveis. Há, portanto, uma estreita relação entre a evolução da participação, da institucionalização das políticas e a das mobilizações sociais.

Momento de afirmação social

Em um primeiro momento dessa periodização a participação dirigiu-se, prioritariamente, para desvelar a diversidade da agricultura e do meio rural, para afirmar uma pauta de reivindicações e a legitimidade dos atores que as apresentam e para alimentar a resistência aos efeitos da modernização conservadora da agricultura

e a própria luta pela redemocratização do país. Uma participação voltada para a afirmação da identidade social e das demandas da agricultura familiar, da diversidade das populações rurais e de novas possibilidades de desenvolvimento, em contraposição a uma longa história de exclusividade dos grandes proprietários de terra e grandes produtores rurais como únicos porta-vozes do rural. E, como indicado anteriormente, trata-se de uma participação vinculada à elaboração intelectual de crítica ao padrão de desenvolvimento da agricultura, de análise da diferenciação social da agricultura brasileira, sobre a importância da reforma agrária e a memória das lutas camponesas.

Num cenário de exclusão e de ausência de políticas públicas, além da retomada das mobilizações e das lutas, surgiram experiências associativas com variadas ações dirigidas às populações rurais. São experiências alternativas de organização econômica, no plano da produção e da comercialização, de educação popular, de assistência técnica, em geral articuladas às lutas para garantir o direito à terra.

Para efeitos de sua localização no tempo, esse primeiro momento da participação social na trajetória de institucionalização das políticas remonta à redemocratização e chega a 2002. Nesse período destacam-se algumas mudanças importantes. Criou-se o Pronaf, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, e retomou-se, com intensidade, a política de assentamentos rurais. Reconheceu-se o direito dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar à previdência social na Constituição Federal de 1988, e a efetivação de acesso a partir da regulamentação de 1991, uma demanda histórica dos movimentos sociais e tradicionalmente presente nas suas pautas. No período prevaleceu um padrão de oposição política dos movimentos sociais rurais com o governo federal, que conviveu com processos negociais em torno de algumas demandas, e o apoio público para a implementação de projetos de entidades da sociedade civil.

Reivindicação institui agenda e se institucionaliza

Identifica-se um segundo momento na trajetória da participação social na institucionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural com a vitória eleitoral de Lula nas eleições presidenciais e o início de seu primeiro mandato em 2003. Essa mudança de governo transformou o contexto da participação social e impactou a evolução das políticas diferenciadas para a agricultura familiar.

A mudança de governo levou ao reconhecimento da pluralidade política e social da agricultura e ampliou e valorizou a participação social, que produziu – e se traduziu em – uma transformação qualitativa e quantitativa das políticas públicas de desenvolvimento rural. Um processo de ampliação, reformulação e criação de políticas, de estabelecimento de novos vínculos das políticas com a agenda nacional e com a agenda de decisão do governo federal. A natureza e a dimensão da mudança produziram uma inflexão na trajetória anterior de tais políticas.

O apoio dos movimentos ao candidato Lula na disputa eleitoral polarizada produziu grandes expectativas em relação ao novo governo e expressou identidade com aspectos importantes de seu programa. Nesse ambiente processou-se uma convergência conflitiva das reivindicações dos movimentos em direção à agenda de um governo que as reconhecia e as assumia. Reivindicações históricas, novas demandas e experiências inovadoras locais foram incorporadas pelo Estado, institucionalizadas como políticas públicas. Passo a passo, mobilização a mobilização, negociação a negociação, ano a ano, políticas foram sendo retomadas em novas bases, novas políticas foram criadas, novos temas incorporados.

A importância das políticas diferenciadas e de seu alcance reside no fato de que elas potencializam o protagonismo econômico da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais; requalificam sua inserção econômica local e regional; incidem para superar a desigualdade imposta às mulheres rurais e promover sua autonomia econômica; impactam o ordenamento territorial. São políticas de garantia do direito à terra e de democratização da estrutura fundiária, de apoio à produção e garantia da renda – crédito, comercialização, agroindustrialização, energia elétrica, seguro de preços e climático –, de acesso ao conhecimento e à educação – assistência técnica, educação do campo –, de desenvolvimento territorial, de segurança alimentar e nutricional e de integração regional (FRANÇA; SORIANO, 2010).



A participação social atuou na promoção de inovações relevantes e nos principais temas que marcaram esse período. Uma das inovações foi a instituição do Plano Safra da Agricultura Familiar, a partir de 2003 como momento anual de atualização das regras e dos procedimentos das políticas e anúncio de novos instrumentos, antecedido por negociações com os principais movimentos e internas ao governo federal, com pautas e discussões públicas acompanhadas de mobilizações. Outra inovação foi a aprovação da LEI 11.236, 24/7/2006 a chamada Lei da Agricultura Familiar, um marco do reconhecimento institucional desse segmento da agricultura e das políticas públicas diferenciadas.

A participação social está na origem do processo de entrada na agenda do governo do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e no processo de sua elaboração. Mesmo antes do seu anúncio, a atuação dos movimentos rurais foi decisiva para atribuir centralidade à fixação das metas de famílias a serem assentadas, o que acabou limitando a avaliação da execução do Plano e restringindo o debate público nacional sobre a reforma agrária.

A participação foi fundamental para o processo de fortalecimento institucional do MDA e do Incra, com a ampliação de suas atribuições, de seu orçamento e das políticas sob sua coordenação na agenda governamental. A mesma importância observa-se na retomada do Consea e em toda a sua atuação dirigida à afirmação da segurança alimentar, sua institucionalização no marco legal e como política nacional, desdobrada em vários instrumentos para sua operacionalização por diferentes órgãos de governo.

A ideia central é de que nesse período a pauta histórica reclamada pelos movimentos sociais e impulsionada pela participação social realizou-se como principal elemento instituinte do estabelecimento da agenda de decisão do governo federal e das políticas públicas para a agricultura familiar.

E, a partir daí, gradualmente, mas não linearmente, as pautas de reivindicações dos movimentos deslocaram-se, não completamente, da demanda pela criação de políticas e novos instrumentos para a promoção de ajustes incrementais nas políticas, nas suas condições e em seus procedimentos (por exemplo, ampliação do volume de recursos destinados e do público beneficiado, melhorias das condições financeiras etc.).

Observa-se, também, a intensificação da demanda pela ampliação da participação dos movimentos e das organizações na execução das políticas públicas de desenvolvimento rural. Vale registrar que não se trata de um tema novo, pois várias das políticas solicitadas socialmente e constituídas desde o processo de redemocratização – em diferentes áreas – previam atribuições às entidades da sociedade civil, entre elas e em alguns casos, a participação na execução da própria política pública.

Ação instituinte governamental

O marcador do terceiro momento da trajetória da participação social na institucionalização das políticas públicas de desenvolvimento rural é o início do segundo mandato do presidente Lula, em 2007. Aqui não é propriamente a mudança de governo, mas a mudança na agenda do governo, que repercute sobre a dinâmica da participação social, e o processo de formulação das políticas, que marcavam a experiência do MDA até então.

A ideia central é de que a ação instituinte, em alguns temas muito importantes, desloca-se da participação social para a esfera governamental. As novas políticas e programas desse período são, de forma geral, geradas internamente às instâncias de governo, no âmbito mais estrito do MDA e de suas mediações interministeriais, e, posteriormente, transferidas para a arena pública e objeto da interlocução social. Essas características foram identificadas, por exemplo, na análise da formulação do programa Territórios da Cidadania e sua entrada na agenda do governo federal, como analisado por França (2009), no programa Terra Legal e no programa Mais Alimentos.² Não se trata, aqui, de analisar os processos de formulação de cada um deles, claramente distintos. Mesmo reconhecendo a existência de importantes diferenças, é possível destacar alguns aspectos comuns que permitem incluí-los nesse registro.

Essas iniciativas não emergem diretamente das pautas de reivindicações e não expressam diretamente demandas institucionalizadas e propostas mais consolidadas dos movimentos, como no período anterior. Apesar de existirem registros que permitem identificar alguma relação com temas presentes nas agendas e plataformas dos movimentos sociais. Além disso, as condições para a formulação e legitimação interna no governo das novas iniciativas não decorreram de mobilizações específicas e nesse processo não se observou o mesmo padrão de interlocução do MDA com os movimentos sociais sobre as políticas públicas.

Essas iniciativas foram possíveis, especialmente, pela combinação: i) do acúmulo político institucional anterior, expresso pelo fortalecimento do MDA e da agenda do desenvolvimento rural e pela preexistência de um conjunto de políticas públicas, mesmo que com um grau diferenciado de abrangência e consolidação, que demandavam e, ao mesmo tempo, possibilitavam avançar na coordenação e integração de ações, em âmbito federativo, intersetorial e intragovernamental (uma prioridade assumida e anunciada pelo MDA para o novo mandato); ii) com “janelas de oportunidade” na agenda de decisões do governo, seja em função da prioridade dada pela nova “Agenda Social” no combate à pobreza rural, seja em função da visibilidade e da relevância dos temas que envolvem a Amazônia, seja em função dos efeitos da crise internacional sobre os preços dos alimentos e dos avanços no tema da segurança alimentar e nutricional; iii) e a existência, mesmo que não acionada, de uma força e um acúmulo político e organizativo dos movimentos sociais rurais.

São programas e políticas que contêm redes mais complexas de implementação e de governança, com ênfase em elementos de coordenação federativa e intersetorialidade, e são voltadas a temas mais amplos que o escopo dos instrumentos anteriormente criados. Programas de outra natureza, o que leva a que alguns considerem que se trata de uma segunda geração de políticas públicas para o meio rural.

Há diferentes possibilidades explicativas para a mudança observada na participação social na definição da agenda e da formulação desses novos programas, para esse descompasso entre a atuação dos movimentos e do governo federal. Pode-se considerar que isso se deu pelo fato de se tratar de um período de transição nas próprias agendas e pautas dos movimentos sociais impactados pelo recém-criado “complexo repertório de políticas e instrumentos de intervenção direcionados à agricultura” (UFRRJ-2011), em um cenário de transformações nas condições objetivas de reprodução de parte da classe trabalhadora no campo, de novas dificuldades associadas à participação na execução das políticas públicas e de conflitos políticos decorrentes de contradições e ambiguidades da própria agenda do governo federal. Ou, ainda, de que essa mudança poderia estar associada ao crescimento da participação, que significou a ampliação do leque de temas e de instâncias em diferentes esferas – local, regional, nacional, internacional –, que tensionam a dinâmica da articulação dos atores sociais e exigem deles esforços nada simples de coordenação. Não se deve desconsiderar, também, que possíveis divergências políticas ou críticas ao governo e ao processo de formulação possam ter influído na atitude dos movimentos em relação a tais programas. No entanto, elas não devem ser sobrevalorizadas, pois tais iniciativas não estão em contradição com as plataformas dos movimentos, e o descompasso não gerou crises.³

A explicação pode estar associada a um estranhamento por parte dos movimentos em relação a essas novas ações públicas, em função de a experiência anterior de participação – na interlocução com o governo federal sobre políticas públicas – ter se concentrado na formulação e no acompanhamento da gestão de políticas e instrumentos setoriais específicos, como crédito, seguro etc. A nova agenda trouxe dificuldades também para os gestores, mas a responsabilidade institucional para resolver problemas de integração e coordenação de políticas e a necessidade de aproveitar as oportunidades que surgiram obrigou-os a responder rapidamente.

Esse estranhamento poderia estar relacionado com as próprias características dos temas e a forma como eram tratados pelos movimentos. É evidente que a luta pela superação da pobreza rural, pela garantia do direito à terra na Amazônia e por avanços na inserção econômica estavam e estão presentes nos discursos do sindicalismo rural e dos movimentos sociais. O aspecto a destacar é que nesses temas, diferentemente de outros, a presença no discurso dos movimentos não se desdobrou em bandeiras e reivindicações mais claras ou em pressões mais focadas sobre a agenda do governo. Mesmo a experiência anterior na política de desenvolvimento territorial, apesar dos elementos de articulação federativa, de ações em rede e de intersetorialidade presentes

na abordagem territorial, não produziu uma demanda organizada e institucionalizada para que os movimentos sociais pautassem ou priorizassem a discussão de novos programas e políticas com tais características.

Pode-se, ainda, especular outra via explicativa. A trajetória da participação social e da interlocução dos movimentos com o MDA, e com o governo federal, produziu um ambiente de confiança e de cumplicidade que permitia que a formulação dos novos programas percorresse um caminho próprio, mais restrito ao âmbito do governo, sem que isso fosse interpretado como uma ruptura no padrão de diálogo social constituído. Mantinha-se a confiança de que os espaços de participação nos novos programas estariam garantidos e que sua criação se originava de preocupações comuns. A experiência recente de produção de políticas que fortaleceram econômica e socialmente os movimentos e a vigência de um espaço efetivo para a promoção das mudanças incrementais consistiriam num certificado de garantia.

O mútuo reconhecimento produzido nessa trajetória compartilhada informava a noção de que movimentos, entidades da sociedade civil, MDA e outros órgãos federais compunham um mesmo campo político – “a turma do rural” –, que atuava, cada um a seu modo, para sustentar uma agenda comum na política agrária, na segurança alimentar e nutricional, nas políticas para as mulheres, no desenvolvimento territorial, na produção sustentável. Essa noção ficou evidente na I Conferência Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural Sustentável e Solidário (2008), que, para além das diferenças e divergências naturais, expressou nas discussões e em suas deliberações um leque de preocupações e referências comuns, tanto sobre o acúmulo institucional conquistado, como sobre o “Brasil Rural que queremos”.

Outro aspecto da participação nas políticas de desenvolvimento rural a ser assinalado refere-se à ampliação do peso da ação governamental, seja na convocação à participação ou no estímulo à articulação dos atores à participação, seja na organização da agenda de temas específicos importantes. Em algumas situações, esse tipo de iniciativa governamental decorre do interesse em ampliar a pluralidade e fortalecer os espaços institucionais, e, assim, garantir a própria efetividade da ação pública. Em outras situações, a iniciativa governamental decorria da constatação da ausência de articulação prévia e específica dos movimentos sobre um dado tema, de articulação preexistente parcial e incompleta ou cuja configuração era demarcada por divergências entre os movimentos. Havia, ainda, situações em que o tema a ser tratado ainda não tinha sido objeto de reflexão consolidada pelos movimentos ou existiam percepções muito diferenciadas entre eles. Casos ilustrativos são o da participação nas negociações internacionais da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC); o processo de criação e animação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar do Mercosul (Reaf), e, até mesmo, o da participação das mulheres rurais nos seus fóruns⁴; a preparação da participação brasileira na Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), realizada no Brasil em 2006, e nas principais instâncias

desse organismo internacional. Nesses espaços, mesmo que de forma diferenciada, também se observou a expressão de um campo político comum formado pelo MDA (e outros atores governamentais) e os movimentos sociais rurais. Em todos esses momentos a participação social produziu efeitos benéficos para os movimentos e para a atuação governamental setorial. Os movimentos ampliaram e aprofundaram o escopo de sua atuação, ampliaram sua interlocução regional e internacional, produzindo um “tecido social organizado” que fortalecia a ação governamental e propiciava avanços nesses fóruns. É como se as posições e as iniciativas do governo fossem uma referência séria para a ampliação da articulação internacional dos movimentos, fortalecendo sua capacidade de influenciar, e, ao mesmo tempo, essa articulação produzisse condições mais favoráveis para a própria atuação do governo nesses fóruns. Como se cada um, a cada momento, contasse com o outro, como um tipo de retaguarda.

A dimensão da militância e da experiência prévia

Há um outro aspecto nem sempre devidamente considerado para a compreensão da nova dinâmica da participação social e das políticas diferenciadas. Trata-se da história e trajetória dos militantes que passaram a exercer a direção central e setorial do MDA, mais um elemento que compõe o ambiente da mudança no governo federal.

Antes de assumir esses postos institucionais, eles e elas estavam ou tinham estado em experiências de governo de esquerda que impulsionaram formas de democracia participativa e políticas de democratização econômica; estavam na assessoria de movimentos sociais e em organizações não governamentais, desenvolvendo experiências alternativas e participando das mobilizações e das lutas sociais. Muitos militavam no Partido dos Trabalhadores, onde participaram da formulação de políticas agrárias e agrícolas e, inclusive, do programa Fome Zero. Alguns integraram o núcleo de direção de uma administração pública estadual, experiência útil para orientar a atuação no interior do governo federal, e especialmente na relação com o núcleo central, a partir de um órgão setorial. Esses militantes compartilhavam um compromisso político de valorização da reforma agrária e da agricultura familiar, não apenas pela dimensão da justiça social, mas também pela sua importância econômica para promover e sustentar o crescimento, para fortalecer o mercado interno de massas, para garantir a produção de alimentos e para dinamizar as regiões rurais. Posições e experiências que, associadas às de militantes que atuavam em outros órgãos, ajudaram a superar resistências e a ganhar o apoio de setores importantes do governo federal para as novas políticas públicas.

Vale registrar que processos semelhantes, com suas especificidades, ocorreram em outros ministérios e órgãos setoriais importantes para o desenvolvimento rural como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

Portanto, a combinação de uma trajetória anterior de compromisso com as reivindicações e os movimentos sociais, com a constituição de uma equipe com experiências anteriores na área e de gestão pública repercutiu sobre a dinâmica da participação social e influenciou a incorporação de novos atores e de novas políticas na agenda do governo federal.

Para além da unidade política dos movimentos

Há outro registro a ser feito no que se refere à articulação dos atores para a participação social. Refiro-me às dificuldades existentes para a constituição de um processo comum, unificado e plural, de interlocução dos movimentos sociais rurais com o MDA e com o governo federal, compatível com a preservação da autonomia dos movimentos e da “concorrência” entre eles pela representação dos diversos setores que compõem o amplo universo da agricultura familiar e das comunidades rurais.

Deve-se reconhecer e valorizar o fato de haver uma rica história de organização de marchas, campanhas, jornadas e lutas que se impõem como momentos particulares da interlocução de cada movimento com o governo federal. Ações coletivas que ganharam mais visibilidade social e que produziram diversas conquistas traduzidas no reconhecimento e na efetivação de direitos e na ampliação de sua participação econômica. O “Grito da Terra”, a “Jornada da Agricultura Familiar”, a “Marcha das Margaridas”, as jornadas de mobilização dos movimentos de luta pela terra e as mobilizações dos quilombolas e dos trabalhadores extrativistas são momentos de afirmação da identidade de cada organização, de educação política das direções e suas bases, de visibilidade pública e de divulgação de suas reivindicações e de suas conquistas.

Essas ações expressam a heterogeneidade social e as trajetórias próprias de afirmação de identidades e de demandas específicas dos setores populares do meio rural e são fundamentais. São as bandeiras e reivindicações de cada segmento social que impulsionam a participação de suas entidades representativas e constituem referências necessárias para a avaliação de conquistas e para a própria legitimação dos movimentos perante suas bases sociais. Informam, também, as iniciativas de articulação com outras entidades e movimentos e a construção de pautas comuns. As mobilizações produzem efeitos sobre o processo de negociação intragovernamental e favorecem as posições do MDA nas disputas internas ao governo. Contribuem para superar limitações conjunturais nos processos de formulação e de implementação e para ampliar e abrir novos espaços institucionais, no interior do governo federal, para as políticas públicas diferenciadas. Um indicador econômico da funcionalidade das mobilizações é o crescimento do orçamento setorial e, em particular, dos investimentos.

No ambiente de interlocução regular e permanente do MDA, e do governo federal, com os movimentos sociais, as mobilizações individualizadas, entretanto, complexificam o diálogo social sobre as políticas públicas – e não apenas sobre as

políticas diferenciadas –, tanto do ponto de vista dos gestores, como dos movimentos. Surgem dificuldades para compartimentar no tempo as discussões sobre os mesmos temas, para coordenar um processo sequencial e coerente com atores diferentes e, ainda, para garantir que cada negociação produza suas próprias conquistas. Ficam mais evidenciados os conflitos entre a lógica de fortalecimento e expansão de cada movimento e os desafios que envolvem a articulação dos atores sociais para incidir nas políticas públicas.

O avanço da agenda democrática do desenvolvimento rural demanda um novo tipo de unidade política dos movimentos. Sabe-se que a qualidade da participação social, sua efetividade e seu alcance, e, em sentido mais amplo, sua capacidade transformadora, dependem da existência compartilhada de referências comuns que sustentem uma intervenção mais articulada sobre o conjunto da agenda do desenvolvimento rural. É fundamental que existam referências comuns que sustentem a constituição de coalizões sociais mais amplas, do ponto de vista de sua composição e de sua agenda, de forma que integrem a agenda para o rural com a dinâmica mais ampla do desenvolvimento e da democratização do país.⁵

Mas a unidade com potencial transformador depara-se com um desafio de atualização e elaboração programática. No âmbito da elaboração intelectual, das lutas sociais e da formulação política setorial, o desafio é desenhar estratégias que permitam impulsionar, a partir das políticas e dos espaços políticos e institucionais conquistados, maior integração entre o setorial, o territorial e o nacional e uma agenda de transição do modelo agrícola, como elemento que se integra e influencia a nova dinâmica do desenvolvimento. Para estimular e organizar as mudanças, esse programa precisa ter vocação hegemônica, e a aliança social que o sustente terá de ser capaz de fazer mediações políticas e institucionais para que os avanços pontuais e específicos sejam cumulativos e sintonizados com objetivos de longo prazo, com a afirmação de novos valores e referências para a organização social.



A construção de coalizões sociais mais amplas e a afirmação dessa agenda de caráter estratégico são dimensões do mesmo processo, no qual um projeto com vocação hegemônica submete-se, democraticamente, à escolha social.

Num cenário de continuidade de crescimento econômico com distribuição de renda, redução da pobreza e das desigualdades, e avanço das políticas sociais com suas potencialidades para garantir acesso universal aos direitos fundamentais, será preciso combinar, pelo menos, duas dimensões na dinâmica da participação social e da articulação dos atores. Por um lado, produzir a força social necessária para efetivar os direitos, com as especificidades adequadas a cada segmento social e considerando as múltiplas possibilidades de acesso. Por outro lado, redesenhar novas demandas e criar as melhores condições para sua afirmação como parte de uma agenda dirigida a aprofundar a democracia econômica e política.

Considerações ao final

Os registros apresentados pretenderam ilustrar a assertiva de que o novo cenário formado pelo recém-criado “complexo repertório de políticas e instrumentos de intervenção direcionados à agricultura”(UFRRJ2011) e por novos programas repercutem sobre o papel e a dinâmica da participação social na configuração da agenda e das políticas públicas de desenvolvimento rural. A participação social, com suas demandas específicas e as mobilizações que as impulsionam, permitiu o desenvolvimento das políticas públicas e o desenvolvimento dessas políticas contribuiu para uma maior participação. Novas demandas atendidas produzem mais apoio para as políticas e abrem possibilidades para novas conquistas.

A interlocução direta das direções dos movimentos com o governo federal e as direções dos ministérios não é uma novidade, mas se evidenciam mudanças importantes. Mais organizações passaram a ter acesso ao núcleo de decisão do governo, incluindo novas organizações sindicais e entidades representativas de setores antes excluídos da interlocução, como extrativistas, pescadores e quilombolas. E os resultados da interlocução são muito concretos como expressam as diversas políticas diferenciadas criadas.

Os avanços combinados nas políticas de proteção social, segurança alimentar e nutricional e de apoio à agricultura familiar já mostram seus resultados no combate à pobreza e na sustentação do próprio crescimento. As mudanças institucionais e de orientação do governo federal favoreceram o protagonismo político dos novos atores, reconfiguraram as arenas políticas, as condições de tratamento dos conflitos e a própria expressão das contradições entre os setores da agricultura e seus diferentes projetos. E, talvez pudesse ser acrescido, redesenharam a agenda democrática do desenvolvimento rural.

Trata-se de uma trajetória de institucionalização de políticas públicas, recente e heterogênea, mas que já se tornou referência internacional, que deverá percorrer

alguns passos antes da sua constituição como um sistema nacional e completo, com a flexibilidade necessária para permitir as inovações na contraordem.

A compreensão de que a sociedade civil é pré-condição para uma participação exitosa e de que os conflitos e as lutas sociais fazem parte do próprio processo de formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural implica, também, desafios metodológicos e políticos na análise da efetividade dessa participação social. Demanda um olhar sobre os momentos deliberativos e os não deliberativos, sobre os contextos particulares, sobre os desenhos institucionais (para além de suas competências deliberativas), sobre os resultados das políticas ao longo do tempo, em especial seus resultados distributivos⁶, sobre a relação da dinâmica própria de cada movimento e as questões que envolvem a articulação dos atores e, ainda, sobre o lugar da participação na própria agenda de governo.

A experiência concreta de participação é fundamental para o sucesso das políticas públicas, importante para sua harmonização e para sua sustentação na agenda do governo, para a conquista de novos espaços intragovernamentais, para afirmação de novas possibilidades e referências para o desenvolvimento rural e, especialmente, para o próprio avanço da democracia participativa. Já contamos com uma agenda reconhecida e institucionalizada. Contamos com um conjunto amplo de instrumentos (abrangentes, mas ainda não universais), teoricamente articulado para abarcar as várias dimensões da produção e da reprodução social da agricultura familiar e das comunidades rurais, que já mostrou seu efeito sobre a redução da pobreza, para a dinamização de regiões e para o fortalecimento econômico e social desses atores.

Contamos com movimentos sociais com uma vitalidade testada em diferentes períodos e um contexto institucional e governamental favorável, com suas próprias contradições, que permitem redefinir o próprio horizonte de possibilidades da participação social.

Notas

- ¹ OPPA/CPDA-UFRRJ, Folder do Seminário “Políticas públicas, atores e agricultura no Brasil: desafios e possibilidades
- ² Há aspectos dos programas e das políticas dirigidas à promoção da igualdade e da autonomia econômica das mulheres rurais que os aproximam do padrão discutido neste tópico, mas exigem uma reflexão específica em função das particularidades da interlocução intensa e qualificada entre o MDA e as organizações feministas e movimentos de mulheres (cf. BUTTO; HORA, 2008; BUTTO; DANTAS, 2011).
- ³ O caso do programa Terra Legal tem especificidades importantes, pois no processo de sua formulação e implementação produziu-se um ambiente mais explícito de divergências, influenciado pelas tensões na agenda ambiental e da reforma agrária.
- ⁴ Para uma análise de aspectos da participação das mulheres rurais e suas organizações na Reaf, ver Butto e Hora (2010).
- ⁵ Esses são alguns dos aspectos assinalados por Árabe, Moraes e Paula e Silva (2008) para a inserção da reforma agrária na agenda do desenvolvimento nacional, e por Guilherme Cassel, ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, em dois artigos publicados na *Folha de S. Paulo*, intitulados “A atualidade da reforma agrária” (4/3/2007) e “Agricultura Familiar, escolhas e desafios” (30/7/2007).
- ⁶ Transposição de aspectos destacados por Avritzer (2011) ao discutir aspectos metodológicos da literatura sobre efetividade das instituições participativas.

Referências

AVRITZER, L., 2011. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

BUTTO, A.; HORA, K. E. R., (2008). Mulheres e reforma agrária no Brasil. In: BUTTO, A.; LOPES, A. (Org.). *Mulheres na reforma agrária: a experiência recente no Brasil*. Brasília: MDA, 2008. (Nead Debate, 14).

BUTTO, A.; HORA, K. E. R., 2010. Integração regional e políticas para as mulheres rurais no Mercosul. In: SCOTT, P.; CORDEIRO, R.; MENEZES, M. (Org.). *Gênero e geração em contextos rurais*. Ilha de Santa Catarina: Ed. Mulheres, 2010.

BUTTO, A.; DANTAS, I. (Org.), 2011. *Autonomia e cidadania: políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural*. Brasília: MDA. 2011.

DEL GROSSI, M. E., 2009. *Assessment of social inclusion policy in rural areas: transformations through family allowance policy and public policy for family farming*. Trabalho apresentado na International Conference 'Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies'. New Delhi, India, 2010.

FRANÇA, C. G., 2009.. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública) – Ilape/Cepeg, 2009.

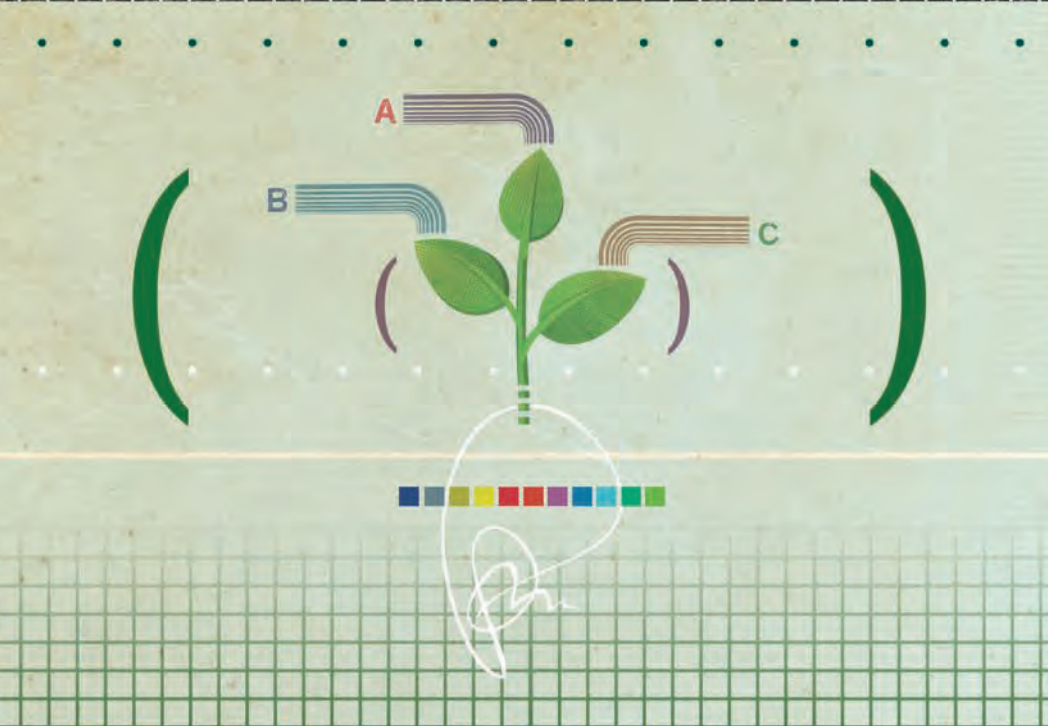
FRANÇA, C. G.; SORIANO, J., 2010. Territórios da Cidadania: inovação na trilha do Fome Zero. In: SILVA, J. F. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Org.). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

LAVALLE, A. G., 2011. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011
MDA – Relatórios Internos, 2011

SANTOS, F. P., 2011. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. 2011. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

UFRRJ - OPPA/CPDA, FOLDER DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLITICAS PÚBLICAS, ATORES E AGRICULTURA NO BRASIL: DESAFIOS E POSSIBILIDADES EM JOGO”, 10 E 11 DE NOVEMBRO DE 2011, RIO DE JANEIRO





As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva

Public policies for family farming in Brazil: an essay from a cognitive approach

Cátia Grisa

Resumo

Este artigo analisa a construção de três políticas públicas para a agricultura familiar, cada uma delas criada em um período histórico específico e com instrumentos diferenciados: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ancorado na abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, o artigo analisa as ideias que deram origem a esses programas, os atores que as construíram, a negociação de ideias entre os atores e a institucionalização das mesmas em políticas públicas.

Palavras-chaves: Política pública; Ideias; Agricultura familiar.

Abstract

This paper analyzes the construction of three public policies to the family farming, which are created at diverse historical circumstances and with different instruments: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) and Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Anchored in the cognitive approach to public policy analysis, the paper examines the ideas that gave rise to these programs, the actors who built them, the negotiation of ideas between them and the institutionalization of these ideas in public policy.

Key words: Public policy; Ideas; Family farming.

Doutora no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e pesquisadora no Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA). Este artigo apresenta os resultados parciais da tese de doutoramento, realizada neste Programa de Pós-Graduação. Contato: catiagrisa@yahoo.com.br

Introdução

As décadas de 1960 e 1970 são consideradas marcos da intervenção do Estado brasileiro na agricultura (Mueller, 2010; Coelho, 2001). Visando transformar o meio rural e modernizar a agricultura, o Estado assumiu de forma explícita o comando do processo de capitalização do campo, conjuntamente com o capital financeiro e industrial. Em termos de política agrícola, sua atuação concentrou-se em cinco instrumentos principais: financiamento da produção por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), garantia de preços e comercialização através da Política de Garantia Preços Mínimos (PGPM), transferência de tecnologia e assistência técnica pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), inovações tecnológicas promovidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), e garantia de seguro agrícola por meio do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO).

Como esperado, estes instrumentos geraram aumento da produção, promoveram divisas para o desenvolvimento econômico e contribuíram com a política de substituição de importações. Contudo, como afirmam diversos autores, o caráter triplamente seletivo deste conjunto de instrumentos beneficiou apenas um grupo restrito de produtos, agricultores e regiões (Delgado, 2010; Graziano da Silva, 1999, 1996; Kageyama *et al*, 1990; Kageyama e Graziano da Silva, 1983). Aos agricultores familiares – reconhecidos como produtores de baixa renda, pequenos agricultores ou produtores para a subsistência – couberam, sobretudo, as consequências do processo de modernização: endividamento, desemprego, perda das terras, êxodo rural e agrícola, degradação ambiental etc.

Para minimizar estes resultados e responder às necessidades peculiares deste grupo social, o Estado executou durante os anos 1980 alguns programas específicos e regionalizados para os pequenos produtores. Dentre eles, o Projeto Nordeste, o qual incluía o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Implantado com recursos do Banco Mundial, esse Programa visava melhorias na produção e na comercialização dos agricultores familiares, sendo suas ações aplicadas em vários domínios: geração e difusão de tecnologias, assistência técnica e extensão rural, ações fundiárias, comercialização, abastecimento, recursos hídricos e apoio às comunidades rurais.

Foi somente na metade da década de 1990 que os “pequenos agricultores” tornaram-se “público” efetivo das políticas agrícolas, agora denominados “agricultores familiares”. Até este momento não existia nenhuma política com abrangência nacional voltada particularmente a este segmento social (Schneider, Cazella e Mattei, 2004). A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995, ofertando crédito rural em condições distintas, marcou o reconhecimento do Estado à agricultura familiar e à necessidade de delinear políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades socioeconômicas.

Posteriormente ao PRONAF, outras políticas públicas foram elaboradas com foco nessa mesma categoria social, como, por exemplo, o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e o Programa Garantia Safra, sendo a maior parte destas políticas complementares ou tributárias das próprias características do PRONAF (Grisa e Wesz Junior, 2010). Uma ação que se diferencia é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Em operação desde 2003, esse programa articula a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares com ações de segurança alimentar e nutricional. O governo federal adquire os alimentos a preços de referência e distribui às pessoas em situação de vulnerabilidade social, atendendo igualmente a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, instituições socioassistenciais e escolas ou, ainda, a formação de estoques reguladores.

Criados em períodos distintos e operacionalizados a partir de instrumentos diferenciados, esses três programas (PAPP, PRONAF e PAA) compartilham o fato de terem sido concebidos visando especificamente à agricultura familiar. Mas, e quanto às “ideias” que deram origem a essas políticas públicas, são elas diferentes? O que cada uma destas políticas visava para a agricultura familiar? De onde vieram as “ideias” de construir políticas com tais características? Como foi possível a construção destas políticas diferenciadas? Estas são algumas das questões que instigaram a elaboração deste trabalho, questões ainda pouco abordadas pelos pesquisadores que se dedicaram aquelas políticas públicas e dimensão (ideias) igualmente pouco considerada pelos autores brasileiros que analisam as políticas públicas.

Ao acentuar o papel das ideias na construção do PAPP, PRONAF e PAA, este artigo discute com uma abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, a qual enfatiza o papel das ideias, crenças, representações sociais e aprendizagem na elaboração das políticas públicas. A ênfase situa-se no modo como os atores compreendem o mundo, interpretam e propõem soluções aos problemas públicos. Como afirma Surel (2000, p. 01), a abordagem cognitiva considera que “as políticas públicas são influenciadas pelas crenças comuns de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes atores percebem os problemas públicos e concebem respostas para os mesmos.” A partir desta compreensão comum, várias perspectivas buscam trabalhar a relação entre ideias e políticas públicas (Muller, 2008; Jobert e Muller, 1987; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993; Surel, 1995; Hall, 1993; Schmidt e Radaelli, 2004; Radaelli, 2000; Fouilleux, 2011; 2003). Dentre estas, o quadro de análise construído por Bruno Jobert e Ève Fouilleux contribui de modo especial ao objetivo deste trabalho ao acentuar o processo de construção das ideias e a sua emergência como “receitas” públicas.

Esta perspectiva busca reconstruir a trajetória das ideias que levaram à institucionalização das políticas públicas e explicar os processos de mudanças e estabilidade destas a partir das trajetórias. A ênfase recai sobre a atuação de diferentes grupos de atores sociais na produção das ideias, a negociação e a construção de um

compromisso entre eles, a institucionalização das ideias em políticas públicas e os processos de mudanças a partir da desestabilização dos compromissos entre os atores envolvidos. Além de ser o quadro analítico que fornece instrumentos mais adequados para responder as indagações deste trabalho, esta perspectiva procura superar uma relevante crítica endereçada à abordagem cognitiva, qual seja, a valorização excessiva das variáveis cognitivas, desconsiderando o papel dos interesses e das instituições.

Resultante de pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas¹, a análise desenvolvida neste artigo organiza-se em cinco seções. A primeira discute brevemente a abordagem cognitiva de políticas públicas aproximando-a ao objeto deste estudo. Os três itens subseqüentes analisam, respectivamente, o processo de construção do PAPP, do PRONAF e do PAA, enfatizando os atores e as ideias que contribuíram nesse processo e o referencial de política pública institucionalizado. Finalmente, são apresentadas algumas considerações sobre análise desenvolvida.

As ideias nos fóruns e nas arenas de política pública: uma aproximação ao objeto de estudo

Partindo da constatação de que a maioria dos estudos que abordam as ideias tomam-nas como dados *a priori*, seja como *inputs* no processo decisório (as ideias dando origem às políticas públicas), seja como sub-produtos do processo decisório (as políticas públicas enquanto fontes de informação e sentidos), Fouilleux (2000) evidencia uma lacuna concernente às modalidades de produção das ideias e sua emergência como receitas de ação pública. Para a autora, é fundamental analisar o processo de produção das ideias, evidenciando os atores que as constroem e como elas são institucionalizadas em políticas públicas. As ideias são, aqui, compreendidas como “um conjunto de representações, quadros de análise e de esquemas de interpretação diversos que fazem sentido através da sua encarnação em comunidades de atores específicos.” (Fouilleux, 2000, p. 278).

Ao centrar a análise em ideias “encarnadas” em comunidades de atores, esta perspectiva busca uma articulação entre ideias, instituições e interesses, dimensões geralmente pouco integradas nas análises da abordagem cognitiva. Compreende-se aqui que os interesses são construções sociais que mobilizam crenças e representações, de modo que, para defender interesses, assume-se a necessidade de construir anteriormente representações sobre o objeto (Jobert, 2004). Por sua vez, similarmente a North (1991), as instituições são apreendidas como “regras do jogo” criadas pelos atores e que enquadram suas interações. Isto inclui o quadro mais geral de interação do sistema político (constituição, leis etc. – portanto, instituições exógenas às políticas públicas) e a própria política pública (regulamentos, manuais etc. – instituições endógenas). Os instrumentos de uma política pública são compreendidos como regras definindo quem participa, quando e como. São instituições que se estabilizam após um amplo processo de negociação de ideias, mas que, em razão dos efeitos de

feed back institucional (Pierson, 2003), também podem afetar a produção de ideias e a natureza dos debates desenvolvidos (Fouilleux, 2003). Deste modo, os atores sociais são “depositários de ideias e interesses, mas igualmente intimamente ligados às instituições em jogo, seja por meio da interiorização (em graus diversos) do quadro institucional no qual interagem, seja por meio da participação contínua na sua fabricação e modificação.” (Fouilleux, 2003, p.28).

Três conceitos são importantes para esta perspectiva: fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de política pública e arena. Fouilleux (2003; 2000) define fórum como espaços mais ou menos institucionalizados, mais ou menos especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores debatem diferentes visões de mundo. O fórum de produção de ideias é o espaço onde são produzidas diferentes representações sobre as políticas públicas, as quais variam segundo interesses, identidade, relações de poder e instituições. Além da natureza das ideias manipuladas e produzidas sobre uma mesma política ser diferente entre os fóruns, também são distintos os critérios de aceitabilidade e de coerência do discurso, bem como a evolução das controvérsias no interior dos fóruns. Por sua vez, o fórum de comunidades de política pública é o espaço de reutilização e institucionalização das ideias produzidas pelos fóruns de produção de ideias, onde estas são discutidas, selecionadas, combinadas e institucionalizadas em políticas públicas. Portanto, há circulação de ideias do fórum de produção de ideias para o fórum de comunidades de política pública, constituindo etapas sucessivas em presença de atores distintos.² Todavia, uma vez as ideias institucionalizadas, estas repercutem nos fóruns de produção de ideias, influenciando e orientando o debate (Fouilleux, 2011; 2003).

Aproximando este quadro analítico ao objeto deste trabalho, cinco fóruns de produção de ideias podem ser identificados pela sua influência e participação na elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar, quais sejam:

- a) fórum científico: tratam-se principalmente de estudiosos do meio rural e das temáticas da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional, os quais produzem análises e interpretações que influenciam e subsidiam as mudanças ou a construção de novas políticas públicas para a agricultura familiar. Igualmente integram este grupo as organizações internacionais que apresentam abundante produção analítica e discursiva e que fazem sistematicamente apelo a uma legitimação científica para propor orientações, ações e políticas públicas. O capital político e financeiro desses atores favorece a institucionalização de suas ideias;
- b) fórum da comunicação política (também denominado fórum da retórica política): integra os grupos político-partidários que, a cada quatro anos, disputam as eleições. O objetivo destes atores é a conquista e a conservação do poder político, passando pela construção de coalizões, desvalorização dos adversários e argumentações com vistas de vencer os eleitores. A produção de ideias neste fórum toma a forma de programas e discursos eleitorais;

- c) fórum da agricultura familiar: este fórum é representado pelas organizações sindicais e movimentos sociais rurais (CONTAG, FETRAF, MPA, MST etc.) que dialogam, afrontam-se e tentam fazer prevalecer tanto na sua base, quanto no poder público, uma visão do que deve ser a agricultura familiar brasileira. Cada modelo de agricultura proposto está relacionado com uma identidade específica e com interesses a serem defendidos;
- d) fórum de segurança alimentar e nutricional: este fórum é composto por organizações não-governamentais, movimentos sociais, intelectuais e sociedade civil organizada que debatem a temática da segurança alimentar e que, principalmente desde a década de 1990, vem propondo ações contra a fome e a insegurança alimentar;
- e) fórum agroecológico: compõe-se de agricultores, organizações não-governamentais, organizações e movimentos sociais, profissionais, acadêmicos e pesquisadores que, sobretudo a partir dos anos 1980, passaram a debater o tema da agricultura alternativa/agroecológica, acompanhando e sistematizando experiências e participando dos processos de elaboração e execução das políticas públicas.

É importante notar que muitos atores sociais participam, ao mesmo tempo, de mais de um fórum de produção de ideias. Assim, por exemplo, um membro do fórum da agricultura familiar também pode compor o fórum da comunicação política, ou, um membro do fórum científico pode participar do fórum de segurança alimentar e nutricional. Essa circulação dos atores e ideias entre os fóruns de produção de ideias pode ser justamente um dos fatores explicativos da hegemonia de certas ideias e da sua institucionalização em políticas públicas: as mesmas ideias são defendidas em espaços diferentes, favorecendo que estas se tornem dominantes. Contudo, como aludido acima, é importante considerar que cada fórum de produção de ideias é regulado por interesses e instituições distintas, o que faz com que, embora um ator participe de mais de um fórum simultaneamente, a expressão de suas ideias pode diferenciar-se dependendo do local onde se encontra.

Cada fórum de produção de ideias apresenta dinâmicas peculiares e “referenciais centrais” distintos (Fouilleux, 2003; 2000). “Referencial central” pode ser concebido como um conjunto de ideias e representações específicas que são dominantes em um dado fórum, sendo que estas ideias enquadram os debates, asseguram uma relativa estabilidade nas trocas e permitem aos atores situarem-se e identificarem-se. Por exemplo, o fórum da agricultura familiar produz de forma permanente representações sobre a categoria e as políticas agrícolas e apresenta um referencial que diz respeito a modelos de agricultura (concepções sobre práticas agrícolas e o agricultor familiar); o fórum agroecológico também elabora de forma constante representações sobre modelos de produção agrícola e a agroecologia, e apresenta um referencial

concernente a modelos de desenvolvimento rural alternativos ao convencional; por sua vez, o fórum da comunicação política geralmente cristaliza seu discurso sobre um tema em momentos críticos (eleições, crises, períodos de mobilização social etc.) e apresenta um referencial do tipo doutrinário ou ideológico; o fórum de segurança alimentar e nutricional produz de modo constante representações sobre a temática e apresenta um referencial concernente à questão alimentar e nutricional, e; o fórum científico produz suas ideias de modo contínuo e organiza-se em torno de um referencial central do tipo paradigmático, no sentido discutido por Kuhn (2003).

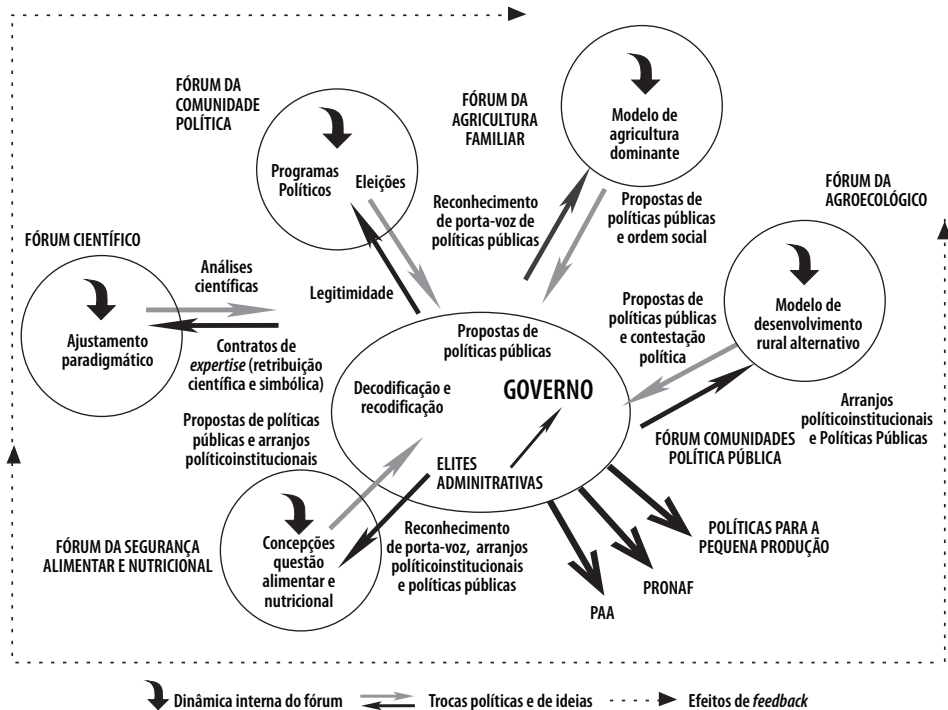
Fouilleux (2000) alude que a dinâmica de construção do referencial central nos fóruns de produção de ideias é do tipo “traducional”, conforme propõe a sociologia da tradução de Michel Callon. Neste processo, ocorre a imposição de um referencial dominante e a designação de um grupo de atores que se identificam como porta-vozes do fórum. Os porta-vozes são legitimados para emitirem suas próprias visões de mundo ao exterior como se fossem aquelas do fórum inteiro. “O processo de tradução confere aos grupos vitoriosos uma forte visibilidade e uma forte legitimidade, tornando-os naturalmente os interlocutores privilegiados para o exterior do fórum. A atividade “traducional” está, assim, no centro do mecanismo de produção e visibilidade das ideias tanto no interior quanto no exterior do fórum” (Fouilleux, 2000, p. 281).

Todavia, a construção de um referencial central não impede a existência de vozes dissidentes que o recusam e o desafiam/desestabilizam. A controvérsia é sempre presente nos fóruns de produção de ideias e ela somente não ameaça a estabilidade do referencial central quando os atores dissidentes são marginais, frágeis na construção de aliados (internos e externos ao fórum) e/ou não dispõem de recursos políticos, financeiros, humanos e discursivos para colocar em questão o referencial dominante. Um referencial central pode ser modificado ou substituído, por exemplo, no momento de uma nova eleição ou no surgimento de uma crise (econômica, social, ambiental) no fórum da comunicação política; quando de uma eleição sindical ou troca de direção no caso do fórum da agricultura familiar; ou de uma “revolução científica” no fórum científico.

Compreendida a dinâmica dos fóruns de produção de ideias, é mister discutir o fórum de comunidades de política pública. Este é formado pelos “porta-vozes” dos fóruns da comunicação política, da agricultura familiar, científico, agroecológico e de segurança alimentar e nutricional e pelos gestores e técnicos governamentais – atores presentes de forma mais permanente no fórum de comunidades de política pública, sendo menos submissos aos “jogos” eleitorais e incumbidos da importação, aglomeração, recombinação e adaptação das ideias que servem à fabricação de políticas públicas³. Assim, enquanto nos fóruns de produção de ideias a população é relativamente homogênea, no fórum de comunidades de política pública a heterogeneidade é expressiva (políticos, intelectuais, profissionais, gestores públicos etc.), tornando inteligível a heterogeneidade das ideias e dos sistemas de

representação em torno de uma política pública (Fouilleux, 2000). A Figura 1, abaixo, ilustra as interações entre os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunidades de política pública.

Figura 1: Trocas e interações políticas entre fóruns na construção das políticas públicas para a agricultura familiar.



Fonte: Elaboração da autora a partir de Fouilleux (2011; 2003).

A influência de cada fórum de produção de ideias no fórum de comunidades de política pública depende dos recursos que possuem para impor suas ideias e de suas dinâmicas próprias (Fouilleux, 2003). Por exemplo, a relação entre os fóruns da comunicação política e de comunidades de política pública é fortemente institucionalizada. Uma vez o partido ou a coalizão tenha ganhado o processo de tradução no fórum da comunicação política (eleição), ele compõe automaticamente o fórum de comunidades de política pública e passa a ser responsável (juntamente com os gestores e técnicos governamentais) por construir um “compromisso” entre os

atores que participam neste espaço. As ideias contidas nos programas eleitorais são diretamente importadas para o fórum de comunidades de política pública, todavia, isto não significa a institucionalização direta das mesmas, o que depende das trocas políticas estabelecidas com os porta-vozes dos outros fóruns de produção de ideias em busca da construção de um compromisso entre interesses e concepções heterogêneas. A construção e manutenção deste compromisso confere legitimidade aos porta-vozes do fórum da comunicação política no fórum de comunidades de política pública. Já a interface entre o fórum da agricultura familiar e o fórum de comunidades de política pública é permeada por negociações tensas entre a manutenção da ordem social e a elaboração de políticas públicas, sobretudo distributivas e redistributivas. Por sua vez, a ligação do fórum de comunidades de política pública com o fórum científico envolve demandas de análises científicas concernentes à relação Estado/sociedade e políticas públicas por parte do primeiro, em troca de retribuições financeiras e simbólicas aos *experts*. A relação entre o fórum de segurança alimentar e o fórum de comunidades de políticas públicas abarca negociações sobre políticas públicas, arranjos político-institucionais, contestação política e reconhecimento dos porta-vozes. Finalmente, a interface entre o fórum agroecológico e o fórum de comunicação política envolve negociações entre, por um lado, a criação e participação em espaços consultivos e deliberativos e a intervenção na elaboração de políticas públicas e, por outro, o apoio político e a crítica social.

A atividade principal do fórum de comunidades de política pública é a produção de suas próprias instituições, especialmente a política pública (Fouilleux, 2000). A produção de uma política pública envolve a construção de um “referencial” que, por sua vez, são os instrumentos da política e seu esquema de organização. Este referencial também pode ser considerado um referencial central, como aludido acima. Todavia, neste caso trata-se de um referencial híbrido, cujos sistemas de representação que o constituem são oriundos de diferentes fóruns de produção de ideias. Nas palavras de Fouilleux (2000, p. 43), o referencial é uma “(...) fotografia da política em um certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública”. O referencial é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível de inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores do fórum de comunidades de política pública (cada um procurando impor sua interpretação como referencial). Longe de uma coerência perfeita, o referencial permite explicar a heterogeneidade e as contradições internas suscetíveis de se encontrar em uma política pública, deixando mais transparente a complexidade envolvida.

Diferentemente dos fóruns de produção de ideias, a dinâmica do fórum de comunidades de política pública não é do tipo traducional (Fouilleux, 2000). Aqui, as regras do jogo buscam basicamente um modo de definição da realidade social,

no qual seja possível obter um “compromisso” entre as partes envolvidas para a elaboração da política pública. Enquanto os atores aderirem a este compromisso, a política pública segue seu curso “normal” (Surel, 1995), não sendo questionada ou alterada em grandes proporções. Todavia, quando este compromisso é ameaçado, o fórum transforma-se em arena: ele entra em uma fase instável de renegociação do compromisso, fase denominada de conjuntura crítica, onde o debate torna-se visível ao grande público, ainda que não facilmente inteligível (Fouilleux, 2000). A vida de um fórum de comunidades de política pública é, assim, ritmada pela alternância de fases de estabilidade e de conjunturas críticas, constituindo dois tipos de dinâmicas das ideias: a) uma configuração “fórum”, onde a controvérsia é colocada em latência e há a produção rotineira da política pública, com mudanças marginais e incrementais: novas ideias são institucionalizadas, mas não questionam a economia geral do compromisso e; b) uma configuração “arena” (conjuntura crítica do fórum), em que o compromisso é colocado “em xeque” e as controvérsias emergem e ficam expostas. A instabilidade institucional pode traduzir-se em mudanças de magnitudes maiores ou a criação de uma nova política. A estabilidade é retomada quando há a renovação ou a criação de um novo compromisso.

A crise no fórum de comunidades de política pública pode ter suas origens, seja na tentativa de um ator coletivo acrescer seu poder ou legitimidade alterando o compromisso (estratégia ofensiva); seja na vontade de um ator de modificar o compromisso para conservar sua legitimidade (estratégia defensiva); ou ainda com a chegada de um ator reivindicando o direito de participar da elaboração da política pública (outro caso ofensivo) (Fouilleux, 2003). Mudanças em elementos ou instituições externas e os efeitos de *feed back* das políticas públicas podem favorecer estes movimentos. Se o compromisso entre os atores não pode ser renovado em decorrência da crise, por conseguinte as trocas políticas e a legitimidade dos atores detentores de poder ficam ameaçadas. A crise termina quando se estabelece um novo equilíbrio, uma situação satisfatória do ponto de vista da repartição dos recursos e da legitimidade de cada um dos atores em função das relações de força existentes (Fouilleux, 2003).

As ideias na construção do PAPP: da modernização da agricultura às políticas para a pequena produção

Na década de 1960, os porta-vozes do fórum da comunicação política, amparados pelos porta-vozes do fórum científico, delinearão a modernização da agricultura como o “referencial setorial” para a agricultura brasileira, o que se institucionalizou em um conjunto de políticas agrícolas “tradicionais”: crédito rural, assistência técnica, seguro, garantia de preços e pesquisa (Delgado, 2005; Gonçalves Neto, 1997; Muller, 2008). A formação deste referencial representou um “ajuste setorial/global” na medida em que, enquanto a economia brasileira projetava industrialização e crescimento interno,

a agricultura permanecia com baixos níveis tecnológicos e de produção, o que limitaria o próprio desenvolvimento industrial (Muller, 2008; Jobert e Muller, 1987). Assim, a agricultura deveria modernizar-se para continuar cumprindo suas “funções” no processo de desenvolvimento: a) liberar mão-de-obra para a indústria; b) gerar oferta adequada de alimentos baratos, não impactando nos salários; c) produzir matérias-primas para a indústria e adquirir meios de produção oriundos desta; d) elevar as exportações agrícolas para gerar divisas e; e) transferir renda real ao setor urbano. A modernização da base técnica (sem mudanças na estrutura agrária) e a qualificação do capital humano para produção e difusão de tecnologias seriam suficientes para que a agricultura respondesse à demanda do mercado e cumprisse suas funções no desenvolvimento (Delgado, 2005).

Na década de 1970, visando dar seqüência às suas concepções de desenvolvimento e construir um compromisso com o fórum da agricultura familiar⁴ – o qual pouco tinha se beneficiado com a modernização da agricultura –, os porta-vozes do fórum da comunicação política propuseram alguns programas regionalizados que atendiam à pequena produção. Ao mesmo tempo em que buscavam dar continuidade à política de substituição de importações⁵, estes atores reconheceram, por meio do “Plano de Desenvolvimento Econômico e Social” (II PND: 1975-79), o imperativo de desenvolver ações sociais. Havia a necessidade de, mantendo acelerado o crescimento econômico, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo crescia” (Brasil, 1974). Neste sentido, notadamente no que concerne ao setor rural, foram construídos “Programas Especiais” para os pequenos produtores visando ações “substitutivas” à reforma agrária, instrumentos tradicionais de política agrícola e obras de infraestrutura socioeconômica. Arelado a esta compreensão, somava-se o interesse de “acalmar ou desviar as reivindicações das organizações camponesas” (Sabourin, 2009, p. 144), as quais, embora “contidas” pela ditadura militar, continuaram pautando a reforma agrária e os direitos trabalhistas e realizando mobilizações sociais (Medeiros, 2010; CONTAG, 1973; 1979).

Confluindo com as ideias e os interesses do fórum da comunicação política encontravam-se as ideias e os interesses do Banco Mundial, que financiou muitos dos programas implementados, dentre eles o POLONORDESTE. Este Programa organizava-se em torno de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI's), selecionando agrupamentos de pequenos agricultores para a intervenção integrada ao nível das unidades de produção (crédito rural, assistência técnica, apoio à comercialização etc.) e ao nível da infraestrutura socioeconômica (rodovias vicinais, eletrificação rural, educação, saúde etc.). Como evidenciaram Delgado (1989) e Wilkinson (1986), em termos gerais, este Programa buscou aplicar o referencial da modernização da agricultura aos pequenos agricultores do Nordeste.

Avaliações negativas do Programa, somadas a um direcionamento maior à redução da pobreza rural pelos porta-vozes do fórum da comunicação política e do Banco Mundial, conduziram à reformulação do POLONORDESTE e à emergência do

Projeto Nordeste, política aglutinadora de seis programas, dentre os quais se incluiu o PAPP. Este foi criado visando “erradicar a pobreza absoluta no meio rural” por meio do fomento à produção e produtividade (Brasil, 1986). Seu referencial de política pública expressava-se em dois instrumentos: apoio à produção e, principalmente, Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (APCR). No primeiro estavam compreendidas ações de intervenção nos recursos hídricos (pequenos projetos de irrigação pública e privada e sistemas simplificados de abastecimento de água nas comunidades camponesas), ações fundiárias (regularização e redistribuição de terra), apoio à comercialização (orientação técnica, aquisição da produção e infraestrutura de apoio), geração e difusão de tecnologias, e crédito rural (custeio, investimento e fundiário). Quanto ao APCR, procurava-se desenvolver a organização social dos pequenos produtores rurais por meio do desenvolvimento de comunidades rurais, de atividades produtivas de caráter coletivo e da melhoria dos equipamentos públicos e comunitários (Delgado, 1989). Tratava-se da abordagem do “desenvolvimento dirigido pelas comunidades” (*community driven development*), desenvolvida pelo Banco Mundial. Acompanhada pelos governos local e federal, setor privado, sociedade civil ou ONG’s, a comunidade rural beneficiava-se com recursos financeiros e tornava-se responsável pela administração e decisão acerca de sua aplicação.

Contudo, segundo algumas avaliações, as ações do PAPP igualmente apresentaram limitações, sendo o APCR o instrumento que apresentou melhores resultados (Zyl *et al.*, 1995; Banco Mundial, 1994; Delgado, 1989). Conforme Delgado (1989, p. 129), “Para muitos pequenos produtores, inclusive, o PAPP se confunde com o APCR”. Com efeito, o referencial do PAPP foi reformulado em 1993 e o apoio às comunidades rurais tornou-se o instrumento central do Programa. Os projetos desenvolvidos por meio dos APCR tornaram-se os principais instrumentos no “alívio” à pobreza rural e, por conseguinte, a redução da pobreza tornou-se central no referencial de política pública para a pequena produção no Nordeste – acompanhando o próprio direcionamento do Banco Mundial que, na década de 1990, intensificou as estratégias de redução da pobreza (Pereira, 2009; Speranza, 2005).⁶ À medida que as avaliações do PAPP foram realizadas, o “alívio” à pobreza dos pequenos produtores rurais tornou-se, de modo cada vez mais explícito, o referencial de política pública para este segmento. Não por acaso, em 1995 o PAPP passou a denominar-se Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), vigente ainda atualmente (Soares, 1996; Souza Filho, Buainain e Silveira, 2006).

É importante ressaltar que a construção destas políticas para a pequena produção (POLONORDESTE e PAPP) não contou com as ideias do fórum da agricultura familiar. Ainda que, no caso do PAPP, os pequenos produtores tenham participado na sua execução, os mesmos não puderam intervir na elaboração cognitiva e normativa da política e seus instrumentos. A ausência do fórum da agricultura familiar no fórum de comunidades de política pública deve-se, por um lado, ao contexto político institucional que excluía a sua participação e, por outro, às ideias de seus representantes, as quais divergiam daquelas dos demais fóruns de produção de ideias que integravam este

espaço no que concerne ao papel da pequena produção no desenvolvimento do país e os instrumentos de política agrícola e agrária necessários a sua reprodução social. A defesa da reforma agrária, de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, da legislação trabalhista e as críticas ao regime ditatorial eram constantes nas reivindicações do fórum da agricultura familiar, o qual começou a ter maior espaço no fórum de comunidades de política pública no final da década de 1980, com o processo da constituinte.

As ideias na construção do PRONAF: da pequena produção à agricultura familiar

A partir da segunda metade da década de 1980, dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem social e econômica, afetando também a agricultura familiar: a democratização política, mais expressiva no final dos anos 1980, e a liberalização econômica, aguda nos anos 1990.

O processo de abertura democrática possibilitou um “intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil” (Santos, 2011, p.79). No âmbito da agricultura familiar destacaram-se, por exemplo, as mudanças na forma de atuação da CONTAG, a constituição da CUT e do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR), a criação do MST, do Conselho Nacional de Seringueiros (CNS) e do Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). Essas organizações passaram a ter maior visibilidade política e a reivindicar a participação do fórum da agricultura familiar no fórum de comunidades de política pública. Ainda que com objetivos ou ênfases distintas, as ações destes atores tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas às suas particularidades. Isso se tornou evidente nos debates da constituinte e na construção das Leis Agrícola e Agrária, onde esses atores disputaram a construção de políticas públicas com o que poderia ser denominado fórum da agricultura patronal.

Por sua vez, o processo de liberalização econômica – construído a partir das ideias de um novo referencial global (o neoliberalismo) para enfrentar a crise política e financeira das décadas de 1980 e 1990 – impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental. Redução da intervenção estatal, desregulamentação das atividades econômicas, “desmonte” dos instrumentos de política agrícola construídos nas décadas anteriores, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados e criação do Mercosul foram algumas das medidas sugeridas por este novo referencial global, as quais foram adotadas pelos porta-vozes do fórum da comunicação política no Brasil. Estas medidas afetaram as condições de reprodução social e econômica dos agricultores familiares, que já sentiam as consequências do “lado indesejável” da modernização da agricultura (Graziano da Silva, 1999). Contrapondo-se a esse contexto, e favorecidos pela abertura política, o fórum da agricultura familiar

passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória até então prevalecente (Picolotto, 2011; Favareto, 2006).

Um evento simbólico concerniu à realização do I Grito da Terra Brasil em 1994, uma mobilização nacional que unificou diferentes organizações do fórum da agricultura familiar (DNTR/CUT, CONTAG, MST, MAB, CNS, Coordenação das Articulações dos Povos Indígenas do Brasil e Movimento Nacional de Pescadores), mesmo existindo ideias dissidentes no interior do fórum. A “Pauta Nacional de Reivindicações” desta mobilização organizava-se em torno de sete eixos: reforma agrária, política agrícola, direitos sociais e trabalhistas, previdência social, saúde e segurança no trabalho, política energética e meio ambiente (Grito da Terra Brasil, 1994). No que concerne à política agrícola, as demandas dirigiam-se à construção de crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores (recursos exclusivos, juros e prazos de pagamentos específicos); institucionalização de uma nova classificação de pequeno produtor; garantias de comercialização; políticas específicas para a borracha, babaçu e pescadores artesanais; suspensão e renegociação das dívidas; ampliação do prazo para a desregulamentação das tarifas de importação do setor primário para o Mercosul; destinação de no mínimo 30% dos Fundos Constitucionais para a “pequena agricultura familiar”; além de outras demandas específicas (Grito da Terra Brasil, 1994, p.09). Como observa Bittencourt (2003, p. 101), dentre as reivindicações destacava-se, sobretudo, a demanda por crédito rural diferenciado:

Entre 1992 e 1996, apesar das pautas de reivindicações incluírem assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente e tecnologia, durante as negociações estes temas acabavam colocados em segundo plano. O ponto central era a demanda por crédito rural diferenciado e os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “não podemos discutir assistência técnica se não tivermos crédito para produzir”; “não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito”; “o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação”. O crédito era, portanto o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

Paralelamente às mobilizações do fórum da agricultura familiar, uma mudança paradigmática acontecia no fórum científico. Diferentemente de “um final trágico” ou de subordinação às condições capitalistas de produção, como apontavam os estudos rurais das décadas de 1960 e 1970, o fórum científico passou a ressaltar as diferentes estratégias de reprodução social da agricultura familiar, desvelando sua capacidade de resiliência e inovação, assim como seu papel estratégico nos países desenvolvidos e sociedades contemporâneas. Os trabalhos de Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993; 1999) foram emblemáticos neste sentido, contribuindo para a substituição do conceito de “pequena produção” em prol da noção de “agricultura familiar”.

Outros dois grupos de estudos também contribuíram nesta mudança paradigmática, os quais apresentaram uma relação mais próxima com o fórum da comunicação política e o fórum de comunidades de política pública. Trata-se do relatório “Brazil,

the management of agriculture, rural development and natural resources”, elaborado pelo Banco Mundial, e dos trabalhos do Projeto UTF/BRA/036/BRA, estes resultantes de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O relatório do Banco Mundial reconheceu a relevância da agricultura familiar na produção de alimentos e na geração de empregos nos países desenvolvidos e no Brasil, recomendou a redução da intervenção do Estado na agricultura e sugeriu que este interviesse apenas nas falhas de mercado e em políticas ambientais e de redução da pobreza (Banco Mundial, 1994). Já os relatórios FAO/INCRA (1994; 1996) contribuíram à definição de agricultura familiar, reconheceram numérica e economicamente a relevância desta categoria social, classificaram os estabelecimentos rurais brasileiros (patronal e familiar) e a própria agricultura familiar (“consolidada”, “periférica” e “em transição”) e propuseram um conjunto de políticas para a construção de uma nova estratégia de desenvolvimento rural.

As idéias do fórum científico e os “gritos” do fórum da agricultura familiar ecoaram no fórum da comunicação política. Alguns porta-vozes desse fórum e alguns gestores públicos reconheciam a importância econômica da agricultura familiar e discutiam a construção de políticas diferenciadas para este segmento. Como aludiu um entrevistado, esses atores “(...) entendiam ser importante o desenvolvimento, o fortalecimento da agricultura familiar por entender sua importância, seja no desenvolvimento local, seja no [desenvolvimento] geral do campo (...)”. Além disto, outros fatores favoreceram para que a construção de uma política diferenciada para a agricultura familiar entrasse na agenda pública, quais sejam: a) alguns porta-vozes do fórum da agricultura familiar eram filiados ao principal partido dos porta-vozes do fórum da comunicação política e esta circulação dos atores em diferentes fóruns de produção de ideias permitiu que as “mesmas” ideias fossem tratadas e “defendidas” em diferentes espaços, favorecendo que essas se tornassem dominantes no fórum de comunidades de política pública; b) vivia-se um momento de “agitação” social no meio rural decorrente das mobilizações dos Gritos da Terra Brasil e das lutas do MST e, deste modo, a construção de uma política diferenciada poderia servir para “acalmar” e manter a ordem social no campo, e; c) havia interesses dos porta-vozes do principal partido do fórum da comunicação política em manter relação com o sindicalismo rural.

Acordada a construção de uma política diferenciada para a agricultura familiar entre os porta-vozes do fórum da comunicação política, os debates seguiram em torno da definição dos objetivos, instrumentos e público beneficiário, ou seja, o referencial da política pública. As ideias de distintos fóruns de produção de ideias – fórum da agricultura familiar, científico e da comunicação política – foram apresentadas, selecionadas, negociadas e institucionalizadas no fórum de comunidades de política pública, resultando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995. Ainda que tenham ocorrido conflitos e divergências de ideias – principalmente em torno da definição do público beneficiário (o agricultor

familiar) –, foi possível a construção de um compromisso entre os atores sociais envolvidos, permitindo a passagem de um período de instabilidade e debate público (conjuntura crítica – condição arena) para um momento de estabilidade na política pública (condição fórum).

O compromisso estabeleceu-se em torno de um referencial de política pública que visava atuar no financiamento da produção agrícola (crédito rural), infraestruturas e serviços municipais, na capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e na negociação de políticas públicas com órgãos setoriais. Privilegiavam-se os agricultores familiares “em transição”, orientados por estratégias de reprodução social basicamente agrícola e não havia, ao menos explicitamente, proposições de um modelo de produção agrícola distinto daquele vigente até então – baseado na especialização agrícola, em pacotes tecnológicos e na “externalização” produtiva – e que provocara importantes danos sociais e ambientais (Silva e Martins, 2010; Carneiro, 1997). Sinalizava-se, deste modo, para a construção de um referencial produtivista do PRONAF, posteriormente ratificado pelo fórum científico (Aquino e Schneider, 2010; Shiki, 2010; Sabourin, 2009; Toledo, 2009; Mattei, 2006; Gazola e Schneider, 2005; Campos e Cardoso, 2004; Kageyama, 2003; Neuman e Ferreira, 2002) e reconhecido atualmente pelos fóruns da comunicação política e da agricultura familiar, como pode ser observado nos depoimentos abaixo de representantes dos respectivos fóruns de produção de ideias. Não raro, os recursos do PRONAF têm beneficiado os agricultores familiares mais capitalizados, geralmente localizados no Sul do Brasil e produtores de *commodities* agrícolas (Grisa, 2012; Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006; Ibase, 2006; Kageyama, 2003;).

Quando se começou a discussão do PRONAF, o discurso geral era um discurso muito mais amplo por parte dos movimentos, questionando o uso abusivo de agrotóxicos, a monocultura, mas quando ia para o concreto se transformava em crédito. Então se tinha uma discussão maior, mas não tinha política ou propostas efetivas para estas mudanças. Quando se obteve o PRONAF, muito da discussão acabou se esvaziando, por quê? Porque as pessoas queriam crédito e você ia ver para que as pessoas estavam usando o crédito era exatamente para o modelo tradicional de monocultura, uso dos insumos da mesma forma que sempre se questionou.

Se você olhar, uma coisa é quando o movimento discute uma coisa de longo prazo, aí este debate de desenvolvimento sustentável, de modelo de produção aparece com muita clareza; quando se vai para o imediato isto some, porque tem a tendência de buscar aquilo que é mais imediato. Então este debate sobre o crédito está inserido neste debate de que desenvolvimento nós queremos. Agora, quando você vai negociar o crédito em específico, esta dinâmica do desenvolvimento some um pouco e muito mais por parte do governo, porque você tem dificuldades de implantar de cara, ou seja, de uma forma intensiva e momentânea uma proposta mais geral. O problema é que, às vezes, o imediato te faz esquecer o de longo prazo, este é um problema para os movimentos. O pessoal discute um modelo de desenvolvimento, mas quando a soja transgênica é afetada pela seca, você vai discutir que este povo precisa ser amparado por políticas. É uma contradição. Então, quando o PRONAF vai ser implantado, acho que faltou um debate mais profundo. O que o governo faz? Pega o modelo de crédito tradicional e faz

uma adequação a uma demanda de uma política diferenciada. O PRONAF é importante, mas é uma cópia do modelo de crédito tradicional, por produto...

Várias mudanças ocorreram no referencial do PRONAF após a institucionalização em 1995. Estas modificações decorreram do “aprendizado orientado pelas políticas públicas” (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; 1993) e/ou de alterações nas relações políticas no fórum de comunidades de política pública, envolvendo mais ou menos conflitos e dialogando em diferentes graus com o referencial institucionalizado. Duas mudanças serão aqui elucidadas, tanto em virtude da importância das alterações que propuseram ao referencial do Programa, quanto por ilustrarem elementos da abordagem cognitiva de política pública.

Visando atender os agricultores familiares que enfrentavam dificuldades para acessar o Programa, em 1997 foi criada uma linha especial de crédito de custeio do PRONAF, usualmente designado “Pronafinho”. Conforme Abramovay e Piketty (2005, p. 62), “criou-se uma nova linha de crédito no interior do PRONAF voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa.” Tratava-se de um público mais próximo aos “periféricos”, segundo classificações dos Relatórios FAO/INCRA, diferindo das concepções originais do PRONAF.

A ideia de construir o Pronafinho emergiu do fórum da agricultura familiar, nomeadamente entre agricultores familiares que viriam a constituir, em dezembro de 1997, em Brasília, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Ambos, o movimento social e o Pronafinho, resultaram das mobilizações realizadas no início de 1996 associadas à estiagem que assolava o Rio Grande do Sul (Picolotto, 2011; Cadoná, 2004). Essas mobilizações revelaram-se espaços profícuos para a discussão e demanda de políticas públicas mais adequadas às especificidades de segmentos da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, para apontar a necessidade de estabelecer outro movimento social que não se organizaria a partir da estrutura sindical, dadas as críticas que esses atores apresentavam à atuação da CONTAG e da CUT.

A emergência deste novo ator coletivo (que alguns meses depois constituiu o MPA) e a participação desse no fórum de comunidades de política pública, questionando o referencial do PRONAF, desestabilizou o compromisso entre os atores sociais envolvidos na construção e na implementação do Programa e transformou o fórum de comunidades de política pública em arena. Estes agricultores familiares haviam ganhado projeção pública, sendo necessário considerar as suas ideias e interpretações sobre a agricultura familiar e políticas públicas. Abriu-se, deste modo, o processo de negociação e seleção de algumas ideias, resultando na emergência do Pronafinho em outubro de 1997.

Assim, pode-se afirmar que a criação do Pronafinho marcou a presença de ideias distintas sobre o PRONAF e sobre o próprio fórum da agricultura familiar, sendo estas representações encarnadas sobretudo no MPA. Ao mesmo tempo em que reivindicavam a construção de um PRONAF diferenciado para um público

específico, estes “novos” porta-vozes do fórum da agricultura familiar (re)construíram representações diferenciadas sobre a sua própria identidade e a relação com o mundo, redefinindo suas práticas e ações.

A outra mudança refere-se à criação das linhas PRONAF agroecologia e PRONAF semi-árido. A criação destas está relacionada com a alteração nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2003. Mais que uma troca de presidente, esse período marca mudanças importantes no “referencial global” (Muller, 2008), traduzindo-se em alterações no papel do Estado, no direcionamento das políticas públicas, nos temas em pauta, na relação com os movimentos sociais e sociedade civil em geral etc. Dentre as mudanças mais significativas para os interesses deste trabalho, destacam-se a prioridade dada aos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional e a possibilidade de diálogo entre o governo e setores que até então encontravam dificuldades em participar da elaboração de políticas públicas, como eram os casos dos fóruns agroecológico e de segurança alimentar e nutricional.

A partir da crítica ao modelo convencional de produção financiado pelo Programa, o fórum agroecológico elaborou propostas para o financiamento da transição agroecológica visando alterar o referencial do PRONAF. Resultado das ideias desse fórum e das negociações no fórum de comunidades de política pública, as linhas PRONAF agroecologia e semi-árido foram criadas para incentivar projetos de produção agroecológica ou a transição para uma agricultura sustentável. Nas palavras de Weid (2006, p.19),

Em 2003, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), representada pelo seu Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Produção, manteve contatos regulares com técnicos e dirigentes do PRONAF visando facilitar o acesso dos agricultores ecológicos e, sobretudo, daqueles em vias de transição agroecológica aos recursos governamentais destinados ao custeio e ao investimento. Como resultado, foram criadas duas modalidades de crédito inovadoras conhecidas como PRONAF Agroecologia e PRONAF Semi-Árido. Além disso, consolidaram-se normas que abrem a possibilidade de emprego das modalidades de PRONAF pré-existent para o financiamento de projetos com o enfoque agroecológico.

Todavia, é mister ressaltar que o PRONAF Agroecologia e Semi-árido foram e são marginais no interior do Programa. De acordo com Magalhães (2010), no ano agrícola 2007/2008 foram realizados apenas 191 contratos do PRONAF Agroecologia, o que representa 0,01% dos contratos totais do Programa. Neste sentido, ainda que a criação destas linhas produza alterações no referencial de política pública, até o momento estas não se traduziram em mudanças expressivas na implementação do Programa.

As ideias na construção do PAA: do enfoque setorial à segurança alimentar

A construção do PAA teve início com uma relevante mudança no fórum da comunicação política. Como mencionado acima, em 2002, Luis Inácio Lula da Silva

foi eleito presidente da república e principal porta-voz deste fórum. Esta mudança permitiu que atores, até então marginais no interior do fórum da comunicação política, se tornassem dominantes e desfrutassem de maiores oportunidades para a institucionalização de suas ideias. Esses atores já vinham propondo e disputando a elaboração de políticas relacionadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional desde o final da década de 1980. São emblemáticos, neste sentido, o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar” elaborado pelo Governo Paralelo⁷ em 1991 e apresentado ao Presidente da República da época, e o “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, organizado pelo Instituto Cidadania em 2001.

Em ambos os documentos foram propostas políticas de geração de emprego, recuperação de salários e expansão da produção alimentar visando promover a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Dentre essas políticas, encontravam-se medidas de incentivo à produção agrícola, políticas de comercialização e promoção de mercados institucionais, ações de distribuição e consumo de alimentos, medidas emergenciais de combate à fome e a (re)criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Instituto Cidadania, 2001; Governo Paralelo, 1991). A mudança nas relações de poder no fórum da comunicação política em 2002 possibilitou que essas ideias encontrassem maior espaço de institucionalização. Não por acaso, o combate à fome e o “Programa Fome Zero” tornaram-se prioridades no primeiro mandato do Governo Lula e um de seus primeiros atos foi restituir o CONSEA, o qual havia sido criado ainda em 1993, mas extinto no início do governo Fernando Henrique Cardoso quando da criação do Programa Comunidade Solidária.

Como igualmente mencionado na seção anterior, a mudança no fórum da comunicação política e a própria recriação do CONSEA permitiram a participação mais ativa de novos atores no fórum de comunidades de política pública. Isso também se verificou em relação ao fórum de segurança alimentar e nutricional, cujos principais atores vinham discutindo e buscando intervir nas políticas públicas desde o início da década de 1990. O movimento “Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida” (1992); a “Campanha Nacional de Combate à Fome” (1993); as mobilizações para a criação do CONSEA (1993); a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1994); a criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (1998) e a recriação do CONSEA (2003) são exemplos de ações que tiveram o protagonismo de representantes do fórum de segurança alimentar e nutricional e foram espaços onde estes construíram elaborações sobre políticas contra a fome, de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional para o Brasil. Com a recriação do CONSEA, a participação dos atores e das ideias do fórum de segurança alimentar na formulação e implantação das políticas públicas foi intensificada, destacando-se a participação destes na construção do PAA. Como afirmou Menezes (2010, p.253), “o CONSEA não foi apenas a instância onde foi gerado o Programa, mas permanente espaço de acompanhamento e formulação de propostas para seu aperfeiçoamento.”

Dialogando e/ou participando simultaneamente dos fóruns da comunicação política e da segurança alimentar e nutricional encontravam-se os representantes do fórum científico. Alguns se dedicavam principalmente ao tema da fome, outros à interface entre o agrícola/agrário e a segurança alimentar, e havia ainda aqueles que discutiam especialmente os aspectos nutricionais da questão alimentar. Não raro, todos abordavam a construção de políticas públicas sob estes enfoques. Dentre os principais subsídios deste fórum de produção de ideias para o objeto deste trabalho destacam-se: a interpretação que a fome é expressão biológica de causas sociais, econômicas e políticas; o dimensionamento e o mapeamento da fome no Brasil; a constatação de que, para além da produção agrícola, o acesso aos alimentos é uma dimensão fundamental para a segurança alimentar e nutricional; as análises sobre a importância da regulação pública das atividades econômicas, em especial aquelas do setor agroalimentar, para a segurança alimentar e nutricional e; a afirmação da relevância da agricultura familiar no desenvolvimento do país e na promoção da segurança alimentar (Maluf, 2001; Belik, Graziano da Silva e Takagi, 2001; Pessanha, 1998; Maluf, Menezes e Valente, 1996; Peliano, 1993; Castro, 1946). Muitas destas ideias encontraram eco no fórum de comunidades de política públicas a partir de 2002. Na realidade, com a mudança no fórum da comunicação política, alguns membros do fórum científico assumiram cargos políticos importantes no governo ou tiveram participação ativa em outros espaços políticos, como, por exemplo, no CONSEA, favorecendo a institucionalização de algumas destas ideias.

Também somaram a este contexto as ideias oriundas do fórum da agricultura familiar. Desde a década de 1970, as reivindicações pela garantia de preços mínimos, a comercialização dos produtos agrícolas e a formação de estoques públicos são recorrentes nos documentos de representantes do fórum da agricultura familiar. No ensejo do governo Lula, essas demandas foram reiteradas e incluída a reivindicação de aquisição de alimentos produzidos por esta categoria social para o atendimento do Programa Fome Zero. Se, por um lado, essas ideias caminharam ao encontro do referencial de política pública institucionalizado no PAA, por outro, é importante ressaltar que, desde meados da década de 1990, a principal reivindicação deste fórum de produção de ideias em termos de política agrícola concerne ao PRONAF, considerado “a mola mestra da valorização do setor” (CONTAG, 2001, p. 34). Ainda que o fórum da agricultura familiar tenha participado na elaboração deste Programa por meio de seus representantes no CONSEA e embora a recorrência dos temas da comercialização e abastecimento alimentar nas suas reivindicações, a construção do PAA, diferentemente do PRONAF, não partiu deste fórum de produção de ideias, não obstante as ideias destes atores tenham sido incorporadas no fórum de comunidades de política pública.

De acordo com Muller (2007), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar tiveram uma participação “tímida” nos anos iniciais do Programa, seja porque se tratava de “projetos pilotos” que incitavam pouca mobilização social, seja porque prioriza-

vam a pauta do crédito rural. Posteriormente, com a expansão do Programa e exposição de seus resultados, o fórum da agricultura familiar tornou-se um dos principais atores no monitoramento, defesa e proposição de mudanças/adequações no PAA.

Conforme já demonstrado na seção anterior, a partir de 2002, o fórum agroecológico também encontrou maior espaço para apresentar suas ideias sobre modelos de desenvolvimento rural alternativos, seja por meio da participação em espaços consultivos e deliberativos (por exemplo, o CONSEA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF), seja em negociações diretas com os representantes do fórum da comunicação política e gestores públicos. O conteúdo da Carta Política do I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado em 2002, elucida algumas das ideias defendidas pelo fórum agroecológico. Nessa, é reiterado que a construção do desenvolvimento rural sustentável passa necessariamente pela priorização da agricultura familiar; ressalta-se a necessidade de financiar “processos descentralizados de armazenamento, beneficiamento, transformação e comercialização de produtos, agregando valor, gerando renda e conservando emprego para as famílias produtoras e dinamizando economias locais”; atribui-se ao Estado a proteção da produção familiar face à competição presente nos mercados globalizados, mediante política de preços mínimos e de aquisição de produtos da produção familiar agroecológica; reafirma-se que a produção agroecológica não se destina a nichos de consumidores, podendo, com políticas públicas adequadas, alimentar a população brasileira; afirma-se as sementes como patrimônio da humanidade; argumenta-se que “ao induzir à especialização produtiva e ao progressivo desaparecimento de variedades e raças locais, os pacotes técnicos disseminados fragilizam o equilíbrio ecológico dos sistemas produtivos, gerando um círculo vicioso no qual a degradação ambiental leva à crescente intensificação do uso de agroquímicos e vice-versa”; manifesta-se à favor da biodiversidade e da diversificação produtiva, e; defende-se uma mudança na matriz tecnológica da agricultura brasileira pautada pela agroecologia (ENA, 2002). Muitas dessas ideias construídas pelo fórum agroecológico confluíam com aquelas aludidas por outros fóruns de produção de ideias citados acima, contribuindo, posteriormente, na construção e institucionalização do PAA. Refletindo este processo e exemplificando a incorporação das ideias deste fórum, a partir de 2004, o PAA oficializa o apoio à agroecologia por meio do acréscimo de 30% nos preços de referência para os produtos agroecológicos ou orgânicos.

Tão logo o CONSEA foi restabelecido em 2003, o mesmo começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições na interface entre agricultura familiar e segurança alimentar. Representantes dos diferentes fóruns de produção de ideias mencionados acima faziam-se presentes neste espaço e defendiam suas concepções sobre SAN e agricultura familiar. Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), elaborado em fevereiro de 2003 por um grupo de trabalho formado

pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Companhia Nacional de Abastecimento e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fazendo uso de uma “narrativa” (Radaelli, 2000) que afirmava a ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, a possível elevação dos preços ao consumidor, este documento propôs a constituição de um Plano Safra específico para a agricultura familiar, tendo em vista sua importância social, econômica, ambiental e para a segurança alimentar. Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo com o apoio à agricultura familiar, o que culminou na criação do PAA em julho de 2003.

É importante destacar que o processo de institucionalização das ideias do PAA, notadamente a construção das suas modalidades, contou com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, sobretudo daqueles vinculados à CONAB, os quais traziam consigo a bagagem de outras experiências e, por meio do processo de aprendizado orientado pelas políticas públicas, contribuíram com a construção do Programa. Assim, foram as ideias e o acúmulo histórico dos fóruns da comunicação política, de segurança alimentar e nutricional, científico, da agricultura familiar e agroecológico, com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, que possibilitaram a construção do PAA. Como mencionou um entrevistado, “não foi por acaso que o primeiro ato público do governo Lula foi reinstalar o CONSEA e que um dos primeiros atos do CONSEA foi o PAA.”

Resultado da negociação de ideias e de interesses no fórum de comunidades de política pública, o PAA é a primeira política nacional para a agricultura familiar que se articula com a política de segurança alimentar e nutricional. Disposto atualmente em cinco modalidades, este Programa visa (i) o estímulo a redes locais de produção e distribuição de alimentos oriundos da agricultura familiar para populações em insegurança alimentar; (ii) a regulação de preços por meio da compra de produtos destinados à formação de estoques públicos; (iii) a aquisição de alimentos da safra vigente para serem estocados e, posteriormente, comercializados pelas próprias organizações sociais que podem, com isso, comercializar sua produção em condições mais favoráveis, e; (iv) a compra e doação de leite a famílias em situação de vulnerabilidade social através de um circuito público de distribuição. Trata-se da construção de um referencial de política pública para a agricultura familiar identificado com o enfoque da segurança alimentar e nutricional, o que implica em definições sobre quem produzirá, o que será produzido, o modo como vai fazê-lo e para quem. Como mencionou um entrevistado do fórum da segurança alimentar e nutricional, “*O PAA tem tudo para inaugurar algo completamente inovador, que é fazer o encontro da política de segurança alimentar com a política agrícola. Para isto é preciso que você tenha uma determinada visão de segurança alimentar e de política agrícola e uma determinada visão de inter-institucionalidade.*” Com efeito, o apoio à agricultura familiar, o estímulo a produções agroecológicas e diversificadas, a incitação ao resgate, produção e consumo de alimentos locais, e o atendimento a pessoas em situação de

vulnerabilidade social são elementos considerados no PAA e que vão ao encontro do enfoque da segurança alimentar e nutricional.

Após sua institucionalização em 2003, algumas mudanças ocorreram no PAA, sendo que a maior parte delas traduziu-se em alterações marginais e incrementais, não ameaçando o compromisso estabelecido entre os atores no fórum de comunidades de política pública. A extinção da modalidade Compra Antecipada é um exemplo de mudança que transformou o fórum de comunidades de política pública em arena. Em razão de resultados inesperados e como estratégia defensiva, alguns porta-vozes do fórum da comunicação política reivindicaram o fim da modalidade. Ainda que representantes dos demais fóruns de produção de ideias tenham se manifestado contrários a esta mudança, a mesma foi efetivada, sendo ainda hoje um tema controverso no fórum de comunidades de política pública.

Considerações finais

Como discutido acima, embora tenham sido construídos visando à agricultura familiar, o PAPP, o PRONAF e o PAA apresentam referenciais de política pública diferenciados. Formulados em distintos momentos históricos por diferentes atores sociais, esses Programas responderam a objetivos diversos para a agricultura familiar.

Erigido no início da redemocratização do país a partir de ideias e interesses dos porta-vozes dos fóruns da comunicação política e científico, o PAPP emergiu de uma tentativa “frustrada” (POLONORDESTE) de aplicar o referencial da modernização da agricultura para o segmento dos pequenos agricultores. Ainda que inicialmente estivessem previstas ações fundiárias, hídricas e instrumentos de política agrícola, a intervenção do PAPP concentrou-se em ações comunitárias com ênfase na redução da pobreza rural. Dizia respeito a um referencial de política pública para a agricultura familiar centrado em medidas de “alívio à pobreza”, não reconhecendo a importância econômica desta categoria social no país. Com efeito, em 1995, o PAPP passou a denominar-se Programa de Combate à Pobreza Rural.

Já nos anos 1990, com a abertura democrática, maior visibilidade e participação política do fórum da agricultura familiar, com a mudança paradigmática no fórum científico e a partir das ideias e interesses do fórum da comunicação política, o PRONAF foi criado marcando o reconhecimento do Estado brasileiro à importância econômica e social da agricultura familiar. Resultado da negociação de ideias e de interesses e do próprio ambiente institucional onde se encontra inserido (Aquino e Schneider, 2010; Bastos, 2006), o PRONAF apresenta um referencial de política pública produtivista. Como evidenciaram alguns estudos, esse Programa tem sido apropriado principalmente por agricultores familiares mais capitalizados, geralmente localizados na Região Sul do Brasil, e, não raro, os recursos têm sido aplicados em produtos típicos das cadeias agroindustriais do país que são bastante competitivas no mercado internacional, as quais são controladas por poucas empresas do sistema agroindustrial

e cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos modernos (Aquino e Schneider, 2010; Mattei, 2006; Kageyama, 2003; Neuman e Ferreira, 2002). Como mencionaram alguns entrevistados, ainda que com condições creditícias diferenciadas, o PRONAF pouco tem se diferenciado do modelo de crédito rural tradicional.

Por sua vez, o PAA foi construído em um contexto marcado pelo debate da fome e da segurança alimentar e nutricional. Conforme discutido acima, uma mudança nos porta-vozes do fórum da comunicação política em 2002 trouxe novas ideias ao fórum de comunidades de política pública, e com elas “novos” atores e também “novas” ideias dos fóruns da segurança alimentar e nutricional, fórum agroecológico e fórum científico. No bojo do Projeto Fome Zero e da recriação do CONSEA, o PAA aliou elementos da política agrícola e componentes da política de segurança alimentar, apresentando um referencial de política pública orientado pelo enfoque da segurança alimentar e nutricional.

Se esses constituem três referenciais distintos de política pública para a agricultura familiar, é importante notar que os mesmos convivem atualmente no fórum de comunidades de política pública. Estes referenciais foram e são (re)construídos por fóruns de produção de ideias com ideias e interesses distintos e/ou, também, podem ser mobilizados pelo mesmo grupo de atores dependendo do contexto e do ambiente institucional onde se encontram, dos recursos que dispõe, das suas estratégias de curto e de longo prazo, e da pressão política interna e externa ao fórum de produção de ideias. O fórum da agricultura familiar é um exemplo simbólico neste sentido, dada sua participação na construção do referencial de política pública do PRONAF e do PAA e na implantação do PAPP, como foi demonstrado neste trabalho. Nas pautas de reivindicações, em documentos e em manifestações públicas hodiernas de representantes desse fórum de produção de ideias é possível observar demandas relativas à continuidade e aperfeiçoamento do PRONAF, do PAA e do PCPR (sucessor do PAPP).

Desde a década de 1990, a agricultura familiar vem ganhando maior espaço no âmbito das políticas públicas e da academia brasileira e esta expressividade tende a se intensificar com a declaração da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas de que 2014 será o Ano Internacional da Agricultura Familiar. A agricultura familiar passa a ser cada vez mais reconhecida e valorizada no mundo como um ator-chave dos processos de desenvolvimento, seja pela sua importância na produção mundial de alimentos, seja em função do que isto representa em termos de promoção de formas mais equitativas de produção e, portanto, desenvolvimento inclusivo, social e econômico. Esta notoriedade exigirá reflexões de diferentes fóruns de produção de ideias sobre as ideias que vem sendo institucionalizadas em políticas públicas. No caso brasileiro, cabe indagar se estas ideias já institucionalizadas são suficientes e adequadas para responder a este papel atribuído à agricultura familiar no contexto atual.

Notas

- 1 As entrevistas foram realizadas com gestores públicos, estudiosos do meio rural e da segurança alimentar, representantes de movimentos sociais, sindicais e ONGs relacionadas com a agricultura familiar, a segurança alimentar e a agroecologia. Estas entrevistas buscaram reconstruir a trajetória das políticas públicas estudadas e a participação destes atores sociais nestas.
- 2 Mas esta passagem de um fórum para outro não ocorre sem certa “deformação” ou “adaptação” das ideias, já que cada fórum é regulado por instituições e interesses específicos, o que obrigatoriamente demanda adaptações nos processos de importação/exportação inter-fóruns (Fouilleux, 2000).
- 3 O que não significa neutralidade política. Embora estes atores geralmente permaneçam em seus cargos e funções diante de mudanças no fórum da comunicação política, esta estabilidade não denota posicionamento neutro em relação aos porta-vozes deste fórum e ao seu referencial central.
- 4 Ainda não identificado com esta noção, mas que aglutinava os atores sociais que mais tarde (década de 1990) iriam aderir à identidade “agricultura familiar”.
- 5 Sendo necessário para tanto, dentre outros elementos, garantir elevadas taxas de crescimento, apoiar o desenvolvimento industrial, conter a inflação, manter o equilíbrio na balança de pagamentos, promover a integração nacional, resolver os problemas das crescentes disparidades regionais, ocupar as regiões “vazias”, prosseguir o processo de modernização do setor agrícola e dotá-lo de capacidade empresarial (Gonçalves Neto, 1997; Gonzalez, 1990).
- 6 O depoimento seguinte de um assessor do Banco Mundial no Brasil ilustra a ênfase dada por estes programas no “alívio” à pobreza rural: “O que significam esses programas para o desenvolvimento do Nordeste? É preciso ter em mente que eles em si não garantem o desenvolvimento. Se as comunidades não têm acesso à educação, aos meios de produção, a emprego, esses problemas continuam. Mas é inegável que há uma melhora nas condições de vida. Não é sem razão que o Banco Mundial chama esses programas de “*alívio da pobreza*”. Eles são, sem dúvida, parte importante e necessária para uma estratégia de desenvolvimento, mas com certeza precisam ser complementados com outras ações.” (Magalhães, 2010, grifos da autora).
- 7 Em 1990, os atores mencionados acima, marginais no interior do fórum da comunicação política – nomeadamente aqueles vinculados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e que haviam sido derrotados nas eleições presidenciais de 1989 – criaram um “governo paralelo” visando o acompanhamento crítico das ações do Governo Collor e à proposição de políticas públicas alternativas às ideias dominantes no interior do fórum da comunicação política. Ocorrida a consolidação do *impeachment* de Collor, esta instituição foi reorganizada no Instituto Cidadania, uma ONG com o propósito de discutir e propor políticas públicas, sendo Luis Inácio Lula da Silva o seu Presidente de honra.

Referências

- ABRAMOVAY, R.,** (1992). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas: Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.
- ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M.,** (2005) Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v.22, n.1, p.53-66, 2005.
- AQUINO, J.; SCHNEIDER, S.,** (2010). 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: *Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural*, 8, 2010, Porto de Galinhas. *Anais...* Porto de Galinhas: ALASRU, 2010.
- BANCO MUNDIAL,** (1994). Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report* nº. 11783-BR, v.I, 1994.
- BASTOS, F.,** (2006). *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Editora Polis Ltda, 2006.
- BELIK, W.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M.,** (2001). Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, p.119-129, 2001.
- BITTENCOURT, G.A.,** (2003). *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. IE/ UNICAMP, 2003.

BRASIL, (1986). *Lei nº 7.486 de 6 de junho de 1986*. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. 1986.

_____, (1974). *Lei n.º 6.151 de 4 de dezembro de 1974*. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. 1974.

CADONÁ, C.V., (2004). *Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA: o novo nasce das estradas*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação nas Ciências, UNIJUÍ, Ijuí, 2004.

CAMPOS, R.F.; CARDOSO, J.L., (2004). PRONAF: índices de financiamento e características da distribuição de crédito rural no Brasil de 1999 a 2001. *Informações econômicas*, v.34, n.11, 2004.

CARNEIRO, M.J., (1997). Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura*, v.8, p.70-82, 1997.

CASTRO, J., (1946). *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

COELHO, C.N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de política agrícola*, ano x, n.03, p.03-58, 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG), (2001). Congresso nacional dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, 8, 2001, Brasília. *Anais...* Brasília: CONTAG, 2001.

_____, (1979). Congresso nacional dos trabalhadores rurais, 3, 1979, Brasília. *Anais...* Brasília: CONTAG, 1979.

_____, (1973). Congresso nacional dos trabalhadores rurais, 2, 1973, Brasília. *Anais...* Brasília: CONTAG, 1973.

DELGADO, G.C., (2005). Questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: JACCOUD, L. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 51-90.

DELGADO, N.G., (2010). O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N.G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010, p.28-78.

_____, (1989). *Políticas diferenciadas de desenvolvimento rural no Brasil*. Rio de Janeiro: IICA, 1989 (relatório de pesquisa).

ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ENA), (2002). *Carta política*. Rio de Janeiro, 2002.

FAVARETO, A., (2006). Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*. v.21, n. 62, p. 27-45, 2006.

FOUILLEUX, È., (2011). Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

_____, (2003). *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.

_____, (2000). Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la politique agricole commune. *Revue française de science politique*, v.50, n.2, p. 277-306, 2000.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S., (2005). As duas “caras” do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural, 43, 2005, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

GONÇALVES NETO, W., (1997). *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.

GONZALEZ, M.J.F. et al., (1990). *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas 1949-1989*. Brasília: IPEA, 1990.

GOVERNO PARALELO., (1991). *Política nacional de segurança alimentar*. 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J., (1999). *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

- _____, (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp/IE, 1996.
- GRISA, C.** *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V.**, (2010) Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. *Boletim do OPPA*, n.03, 2010.
- GRITO DA TERRA BRASIL**, (1994). *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília: CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB, 1994.
- HALL, P.A.** (1993). Policy paradigms, social learning and the State. *Comparative Politics*, v.25, n.3, 1993.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE)**. *Relatório PRONAF: resultados da etapa Paraná*. Rio de Janeiro (RJ): IBASE, 2006.
- INSTITUTO CIDADANIA**, (2001). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.
- JOBERT, B.**, (2004). Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. *Pôle Sud*, n.21, p. 43-54, 2004.
- JOBERT, B.; MULLER, P.**, (1987). *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.
- KAGEYAMA, A.**, (2003). Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura*. v.50, nº.2, p.1-13, 2003.
- KAGEYAMA, A. et al.**, (1990). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G. *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, v.1, 1990, p. 113-223.
- KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J.**, (1983). Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos econômicos*. v.13, n.3, p.537-559, 1983.
- KUHN, T.**, (2003). *A estrutura das revoluções científicas*. 7ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- LAMARCHE, H.**, (1999). *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1999.
- _____, (1993). *A agricultura familiar I: uma realidade multiforme*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.
- MAGALHÃES, A.R.**, (2010). *Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste*. 2010. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08 Depoimento.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08%20Depoimento.pdf) Acesso: 07/06/2011.
- MAGALHÃES, R.M.**, (2010). A política de apoio à agricultura familiar na conservação da biodiversidade no Brasil. *Desenvolvimento e meio ambiente*, n.21, p.89-101, 2010.
- MALUF, R.**, (2001). Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, S. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2001, p.145-168.
- MALUF, R.; MENEZES, F.; VALENTE, F.**, (1996). Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. *Cadernos de Debate*, v. iv, p. 66-88, 1996.
- MATTEI, L.**, (2006). *PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília: MDA, 2006.
- MEDEIROS, L.S.**, (2010). Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p.131-152.
- MENEZES, F.**, (2010). Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010, p.247-264.

- MUELLER, C.C.** A política agrícola no Brasil: uma visão de longo prazo. *Revista de política agrícola*, ano xix (edição especial de aniversário do MAPA – 150 anos), p. 9-23, 2010.
- MÜLLER, A.L.** (2007). *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre, 2007.
- MULLER, P.**, (2008). *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.
- NEUMAN, P.S.; FERREIRA, P.E.R.**, (2002). Análise do PRONAF como política pública de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar: o caso do município de Três Palmeiras-RS. In: Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia Rural, 6, 2002, Porto Alegre, *Anais...* Porto Alegre: ALASRU, 2002.
- NORTH, D.**, (1991). Institution. *Journal of economic perspectives*, v.5, n.1, p. 97-112, 1991.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA)**, (1996). *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília: FAO/INCRA, 1996.
- _____, (1994). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília: FAO/INCRA, 1994.
- PELIANO, A.M.M.**, (1993). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA (Documento de Política nº.14), 1993.
- PEREIRA, J.M.M.**, (2009). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História/UFF, 2009.
- PESSANHA, L.D.R.**, (1998). *Segurança alimentar como um princípio orientador de políticas públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade CPDA/UFRRJ, 1998.
- PICOLOTTO, E.L.**, (2011). *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade CPDA/UFRRJ, 2011.
- PIERSON, P.**, (2003). Public policies as institutions. In: Yale Conference on Crafting and Operating Institutions, 2003, New Haven, *Anais...* New Haven: Yale University, 2003.
- RADAELLI, C.M.**, (2000). Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne. *Revue française de Science Politique*, v. 50, n.2, p.255-275, 2000.
- SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C.**, (1999). The advocacy coalition framework : an assessment. In: SABATIER, P.A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999, p. 117-166.
- _____, (2009). *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.
- SABOURIN, E.**, (2009). *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamont, 2009.
- SANTOS, F.P.**, (2011). *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV-SP. 2011.
- SCHMIDT, V.A.; RADAELLI, C.M.**, (2004). Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West European Politics*, v.27, n.2, p.183-210, 2004.
- SCHNEIDER, S., CAZELLA, A.; MATTEI, L.**, (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P.E.M., (2004). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SHIKI, S., (2010). Política agrária e conservação da biodiversidade no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v.18, n.2, p.288-316, 2010.

SILVA, L.M.S.; MARTINS, S.R., (2010). Impactos das limitações epistêmicas sobre sustentabilidade nas ações do PRONAF na porção sudeste do Pará. *Agricultura Familiar*, v.8, p.7-28, 2010.

SOARES, R.P., (1996). *O financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)*. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão nº. 435)

SOUZA FILHO, H.M.; BUAINAIN, A.M.; SILVEIRA, J.M., (2006). Os impactos socioeconômicos imediatos do Programa de Combate à Pobreza. In: MIRANDA, C.; COSTA, C. *Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza*. Brasília: IICA (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.4), 2006, p. 07-54.

SPERANZA, J.S., (2005). *Desenvolvimento local: aproximações entre o Banco Mundial e o debate brasileiro: limites ou possibilidades?* Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA/UFRRJ, 2005.

SUREL, Y., (2000). L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*. v.50, n.2, p. 235-254, 2000.

_____, (1995). Les politiques publiques comme paradigmes. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995, p.125-151.

TOLEDO, E.N.B., (2009). *O PRONAF em Salvador das Missões: contradições de uma política de crédito*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Porto Alegre, 2009.

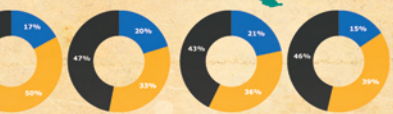
VEIGA, J.E., (1991). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

WEID, J.M., (2006). A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. *Revista agriculturas*, v.3, n.1, p.18-20, 2006.

WILKINSON, J., (1986). *O Estado, a agroindústria e a pequena produção*. São Paulo/Salvador: Hucitec/CEPA-BA, 1986.

ZYL, J. et al., (1995). Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil. *Policy research working paper 1498*. Washington: The World Bank, 1995.





Especialização primária como limite ao desenvolvimento

Primary specialization as limit to development

Guilherme Costa Delgado

Resumo

Este artigo analisa a especialização primária do comércio exterior brasileiro nos anos 2000, articulada como política, em resposta ao desequilíbrio estrutural das transações externas, especialmente dos 'Serviços' e da 'Indústria de Transformação'. Conquanto conjuntamente compensatória, a especialização primária das exportações não resolve a dependência externa e agrava a situação deficitária dos demais setores.

Esse modelo de inserção externa, fortemente apoiado em produtividade de recursos naturais (no comércio externo) e captura de renda fundiária (pelos proprietários de recursos naturais), contem sérios limites ao desenvolvimento. Produção e repartição do excedente econômico, em tais condições, provocam armadilhas produtivas (super exploração de recursos naturais) e distributivas (concentração da riqueza fundiária), de sorte a constrenger o crescimento econômico à reprodução de padrões de sub-desenvolvimento.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento, agricultura, relações econômicas externas e questão agrária

Abstract

This paper analyze the Brazilian specialization on commodity exports in recent years (decade -2000), as answer to external disequilibrium. Strong deficits on 'Services' and low competitiveness on manufactures have been compensated, by commodity exports. In spite of short time compensation, the original disequilibrium isn't solved but increase like a structural dependence.

This model of insertion on global trade is supported by two economical arrangements: comparative advantages on natural resource intended by trade agents and capture of land rents by landowners. In this context, there are tramps for development on production and distribution of the economic surplus. In the first case, the external dependence on commodities imposes a bias for over exploitation of natural resource. In the second case, there is a trend for concentration on a land rent approach of agricultural expansion. These conditions - on commerce, production and distribution, configure criteria for reproduction of the sub-development.

Key words: Development/agriculture/international economic relationship and agrarioan question

Introdução

Este artigo se propõe explicar integradamente três movimentos de um processo determinado, que assume protagonismo na economia brasileira dos anos 2000, a ponto de praticamente configurar em uma década o perfil dominante no comércio exterior, com repercussões para o sistema econômico.

O primeiro movimento desse mencionado arranjo da economia brasileira na década 2000 é sua forte expansão em termos de comércio exterior, pautada pelo crescimento das exportações primárias e perda relativa das exportações manufatureiras. Aparentemente tal desempenho corresponderia a uma nova inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, de maneira a responder a situação de dependência por recursos externos que desencadeara a grave crise cambial de 1999. Mas a dependência reaparecerá transformada, como se verá na análise do texto.

O segundo movimento é a reestruturação de um virtual pacto de economia política depois da crise cambial de 1999, de sorte a articular a acumulação de capital no setor rural como política de Estado: a expansão das cadeias agroindustriais, do sistema de crédito público e do mercado de terras, coetânea à expansão dos mercados mundiais de 'commodities'. Tal estratégia, típica de 'capital financeiro na agricultura', merecerá esclarecimento conceitual, porque em geral é apresentada sob a denominação de expansão do agronegócio, expressão empiricamente útil, mas teoricamente não significativa aos propósitos analítico ora perseguidos.

O terceiro componente relevante, que configura certo amálgama aos dois anteriores, é a forma como o sistema econômico produz e extrai excedente econômico pelo setor primário. O conceito a se recuperar nesse contexto é o da renda fundiária, no seu sentido clássico de lucro extraordinário que a propriedade de terras, jazidas minerais, águas e campos petrolíferos confere aos detentores desses recursos naturais. Obviamente não estamos descartando progresso técnico na produção e extração do excedente econômico por essa via, mas revelando seus condicionamentos e limites econômicos, sociais e ambientais.

Finalmente vamos discutir criticamente as consequências desses movimentos estratégicos de um arranjo peculiar de economia política, sob a perspectiva teórica do desenvolvimento na visão de Celso Furtado (2010).

Observe-se que a nova inserção da economia brasileira delineada no primeiro movimento, impele a reorganização da economia do agronegócio (segundo movimento) relativamente divorciada da indústria. Por sua vez, a perseguição das vantagens comparativas naturais e da renda fundiária, faces dobradas de uma mesma moeda, assumem a condição de móvel principal da acumulação. Esse processo gera acumulação de capital, tendo por fator causal a demanda externa pelo setor primário. Distinto é o processo que se desencadearia pelo circuito causal do progresso técnico, abrindo fronteiras à acumulação de capital e nesse processo criando demanda interna e externa ou atendendo demandas pré-existentes.

Condições Internas e Externas para o Relançamento da Economia do Agronegócio Depois da Crise Cambial de 1999

Em final de 1998 uma crise de liquidez internacional afeta a economia brasileira, provocando enorme fuga de capital e forçando a mudança do regime cambial. Desde então a política do ajuste externo se altera. Recorre-se forçosamente aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) em três sucessivas operações de socorro -1999, 2001 e 2003.

A política de comércio exterior é alterada ao longo do segundo governo FHC e passa a perseguir a estratégia que abandonara em 1994: gerar saldos de comércio exterior a qualquer custo, tendo em vista suprir o déficit da Conta Corrente. Este, por seu turno, se exacerba, pela pressão das saídas de rendas de capital, antes mesmo que se fizessem sentir os efeitos da reversão na política de comércio externo (ver a comparação do déficit na Conta Corrente com os saldos comerciais entre 2000 e 2010 na tabela 1)

Acrescente-se ainda, que ocorre fuga e não ingresso líquido de capitais no período imediatamente anterior e posterior à crise cambial (1996 até 2000). A Balança de Pagamentos¹ apresenta déficit continuado, de sorte a promover acentuada perda de Reservas em moeda estrangeira

Outra vez, como ocorrera na primeira crise da dívida em 1982, os setores primário-exportadores são escalados para gerar esse saldo comercial. Nesse contexto, a agricultura capitalista, autodenominada de agronegócio, volta às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna. Isto ocorre sob condições de desmontagem dos instrumentos de fomento agrícola no período precedente (anos 90), incluindo crédito rural, os preços de garantia, o investimento em pesquisa, e o investimento em infra-estrutura comercial - a exemplo dos serviços agropecuários, dos portos, da malha viária etc. Isto tudo, aliado à relativa desvantagem do País no comércio internacional durante o período do Real sobrevalorizado, adiou o relançamento da economia do agronegócio para o início do século XXI.

Observe-se que agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária². Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado.

O segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, 1998-2002, iniciou o relançamento do agronegócio, senão como política estruturada, com algumas iniciativas que ao final convergiram: (i) um programa prioritário de investimento em infra estrutura territorial, com “eixos de desenvolvimento”,³ visando à criação de economias externas que incorporassem novos territórios, meios de transporte e corredores comerciais ao agronegócio; (ii) um explícito direcionamento do sistema público de pesquisa agropecuária (Embrapa), a operar em perfeita sincronia com empresas multinacionais do agronegócio; (iii) uma regulação frouxa do mercado de

terras, de sorte a deixar fora do controle público as “terras devolutas”, mais aquelas que declaradamente não cumprem a função social, além de boa parte das auto declaradas produtivas (ver análise da seção 5.4); (iv) mudança na política cambial, que ao eliminar naquela conjuntura a sobrevalorização do real, tornaria a economia do agronegócio competitiva junto ao comércio internacional e funcional para a estratégia do ajustamento macroeconômico perseguida; (v) reativa-se a provisão do crédito rural nos Planos de Safra, iniciada com o programa MODERFROTA, e retomado a com vigor no período 2003/2010.

Este esforço de relançamento, forçado pelas circunstâncias cambiais de 1999, encontrará um comércio mundial muito receptivo na década 2000 para meia dúzia de commodities em rápida expansão⁴ nos ramos de ‘feedgrains’ (soja e milho), açúcar-álcool, carnes (bovina e de aves) e celulose de madeira, que juntamente com os produtos minerais crescerão fortemente e passarão a dominar a pauta das exportações brasileiras no período 2000-2010, como mostra o gráfico 1.

Por outro lado, é preciso contextualizar o escopo macroeconômico sob o qual se deu o relançamento da estratégia do agronegócio no 2º governo FHC. Sua seqüência histórica é continuada e reforçada no 1º governo Lula, com resultados macroeconômicos aparentemente imbatíveis. Mas já no 2º governo Lula ocorrerá recrudescimento do desequilíbrio externo. Este desequilíbrio fora o motivo original da forçada opção por exportações primárias como espécie de solução conjuntural/estrutural para o comércio exterior, que aparentemente livraria o País do déficit em Conta Corrente.

O sucesso aparente da solução exportadora significará na primeira década do século XXI uma quadruplicação do seu valor em dólares – o valor médio anual das exportações de 50,0 bilhões de dólares no período 1995/99 cresce para cerca de 200,0 bilhões no final da década de 2000; mas o grande campeão dessa evolução é a categoria dos produtos básicos, que pula de 25% da pauta para 45% em 2010. Se somarmos aos produtos básicos os “semimanufaturados”, que na verdade correspondem a uma pauta exportadora das cadeias agroindustriais e minerais, veremos que esse conjunto de exportações primárias – “básicos” + “semi-elaboradas” evoluirá de 44% no período 1995/99 para 54,3% no triênio 2008/2010, enquanto que de forma recíproca as exportações de manufaturados involuirão em termos proporcionais no mesmo período, caindo de 56% para 43,4% da pauta. Uma visualização gráfica para período mais longo – 1964-2010 a seguir mostra com clareza que o fenômeno da “reprimarização” do comércio exterior é efetivamente desta década dos anos 2000, em contraponto à fase áurea de crescimento da economia no período militar -1964-1984, quando há avanço proporcional da exportação dos manufaturados.

Mas o sucesso mais imediato da opção primário- exportadora caberá ao governo Lula no período 2003/2007, quando vigorosos saldos comerciais, oriundos dessas exportações, superaram o déficit de serviços da “Conta-Corrente”, tornado-a superavitária,⁵. A partir de 2008, contudo, recrudescerá o déficit na Conta-Corrente,

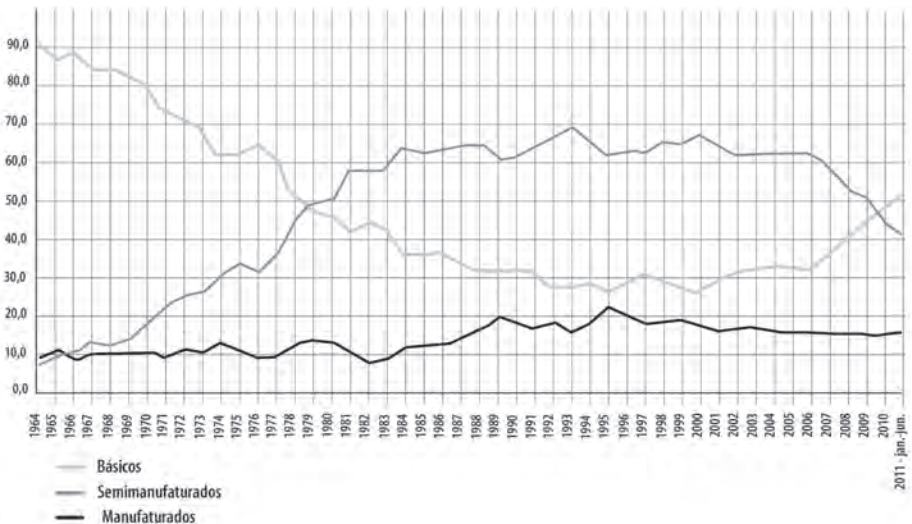
tornando frágil o argumento da via primária como solução estrutural para o desequilíbrio externo.

Tabela 1
Evolução e Composição das Transações Externas Correntes na
Década de 2000 – (Bilhões de dólares)

Períodos	Saldo Médio da Balança comercial	Saldo médio da Conta Serviços	Total – Saldo da Conta-Corrente
1995/99	(-) 4,75	(-) 23,71	(-) 26,22
2000/2002	+ 5,01	(-) 25,26	(-) 18,36
2003/2005	+ 34,07	(-) 27,86	+ 9,92
2006/2007	+ 43,06	(-) 39,83	+ 7,59
2008	+ 27,78	(-) 57,23	(-) 28,19
2009	+ 25,30	(-) 52,90	(-) 24,30
2010	+ 20,28	(-) 70,63	(-) 47,52

Obs.: O saldo da “Conta de Transações Correntes” é a soma algébrica dos saldos das Balanças - Comercial, de Serviços e das Transferências Unilaterais.

Gráfico 1
Exportação Brasileira por Fator Agregado
1964 a 2010 – Participação percentual sobre total



“Na verdade o que as “Transações Correntes” revelam, acrescido da informação da forte elevação das exportações ‘Básicas’; e da forte perda relativa dos “Manufaturados”, é indicação aparente de certa tendência à especialização no comércio exterior, de certa

forma vinculada a compensar o déficit estrutural dos “Serviços”. Estes serviços, por sua vez, refletem a remuneração do capital estrangeiro aqui aportado, sob diversos títulos, cuja resultante em termos de exportações líquidas é fortemente negativo. O setor primário é escalado para suprir esta brecha, e o faz de maneira exitosa nas conjunturas de crise cambial. Mas não é razoável imaginar esta equação conjuntural como solução estrutural ao desequilíbrio externo.

Dois fenômenos irão minar no tempo a estratégia primário-exportadora como solução ao desequilíbrio externo: 1) a perda de competitividade das exportações de manufaturadas, de maneira geral; 2) o crescimento exacerbado do déficit da Conta Serviços, atribuível ao maior peso do capital estrangeiro na economia brasileira, sem contrapartidas de exportações líquidas. A resultante desses fenômenos, agravada por outros fatores conjunturais, é o recrudescimento do déficit em Conta Corrente, a partir de 2008, com tendências à ampliação subsequente.

Finalmente, deve-se atentar para o fato de que há na presente conjuntura certa confusão de situações críticas da economia mundial, que dificultam compreender a natureza vulnerável de nossa inserção externa. A via primária das exportações não resolve o desequilíbrio externo, mas é conjunturalmente uma fonte precária à solvência do Balanço de Pagamentos. Mas é absolutamente inviável como solução estrutural ao desequilíbrio externo, até mesmo porque a persistência do “déficit” no quadriênio 2008-2011 evidencia um custo de remuneração ao capital estrangeiro que não pode ser compensado por saldos comerciais, gerados pelas ‘vantagens comparativas’ das exportações primárias.

Reestruturação da Economia do Agronegócio nos Anos 2000

A expansão do mercado mundial de ‘commodities’ já era evidente no início dos anos 2000, impelida pelo acelerado crescimento da economia chinesa, grande responsável pelo notável crescimento do comércio exterior no período. Essa expansão terá influência marcante na economia brasileira, naqueles aspectos das relações internacionais, que analisamos no item precedente.

Mas haverá outra forte conexão com a economia agrícola brasileira, derivada desse ‘boom de commodities’- a completa reversão do ciclo descendente do preço da terra, verificado no anos 90; para inaugurar um ciclo de elevação de preços na década dos anos 2000 até o presente. Para tal contribuiu o já mencionado movimento externo das ‘commodities’, mas também um outro conjunto de políticas internas, brevemente mencionadas no item anterior, que irão propiciar no Brasil o relançamento de uma peculiar estratégia de expansão agropecuária, autodenominada ‘agronegócio’.

Observe-se que em conexão ao ajuste macroeconômico que a política econômica realiza depois da grave crise cambial de 1999, de explícito sentido à reversão do déficit em Conta Corrente, reestrutura-se em paralelo um virtual pacto de economia política, relançado no presente, mas com características muito parecidas às de uma estratégia de

capital financeiro agricultura, construída no período militar (1965-85) e desarticulada na fase mais ostensiva de liberalização dos mercados agrícolas (anos 90). O que fica evidente nos anos 2000 é o relançamento de alguns complexos agroindustriais, da grande propriedade fundiária e de determinadas políticas de Estado, tornando viável um peculiar projeto de acumulação de capital, para o qual é essencial a captura da renda de terra, juntamente com a lucratividade do conjunto dos capitais consorciadas no agronegócio.

As evidências empíricas apresentados neste item, Tabelas 2 e 3, e no item anterior, revelam em paralelo ao “boom” exportador de “commodities”, processos de inflexão nos mercados e na política agrária, de caráter marcadamente internos: 1) reconstituiu-se o crédito público bancário, sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural como principal via de fomento da política agrícola, associada aos mecanismos de apoio e garantia da comercialização agropecuária (PGPM); 2) Os preços da terra e dos arrendamentos rurais experimentem uma substancial inflexão para cima em todas as regiões e para todos os tipos de terra, refletindo a alta das ‘commodities’. Mas esses preços também são afetados pela forte liquidez bancária, associada às subvenções da política agrícola e de determinada frouxidão da política fundiária relativamente à regulação do mercado de terras; 3) aprofunda-se a inserção externa das cadeias agro industriais que manipulam com maior evidência as vantagens comparativas naturais da matéria prima principal do seu processo produtivo.

O crédito rural bancário que fora a principal via de favorecimento à agricultura no período militar, começara a declinar a partir de 1982, atingindo seu nível mais baixo no triênio 1995/97, quando o seu valor real concedido corresponde em índice a 18,7%

Tabela 2
Expansão do crédito rural e de despesas conexas

Variáveis Períodos	Índice de Valor Real do Crédito Concedido pelo SNCR	Despesa Pública com Subvenções –Crédito e PGPM (Bilhões de Reais de 2010-Média Anual)
1990/1992	100,00	-
2000/2002	108,12	9,27
2003/2005	152,85	7,35
2006/2008	186,29	7,31
2009	235,66	7,77
2010	244,15	7,08

Fontes – Col. 1 – Anuário Estatístico do Crédito Rural – BACEN – 2009 e 2010 (elaboração do autor). Col. 2 – Cf – Gasques, J. Garcia e Bastos, E. – citado in Delgado (2012) – Tabela 5.4 – op. cit

TABELA 3
Variações Reais Médias do Preço da Terra em Fases Distintas
do Ciclo Agropecuário: 1994-1997 e 2000/2006 (Terras de Lavoura)

Períodos / Regiões	1994-1997 Média Anual	2000/2006 Média Anual
Norte	(-) 8,0	(+) 4,61
Nordeste	(-) 10,0	(+) 4,72
Sudeste	(-) 12,0	(+) 7,2
Sul	(-) 10,6	(+) 11,36
Centro-Oeste	(-) 13,1	(+) 9,40
Brasil	(-) 11,2	10,16

Fontes: Dados Primários, FGV – Dados para o período 1994 a 1997, elaborados in Delgado, G. C. e Flores, JF. (1998), op.cit. p. 23; e para o período 2000/2006 cf. Gasques, J.G (2008), op.cit. pags. 6 e 8.

comparativamente à fase áurea de sua expansão -1979/81, (cf. Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2009 e 2010 – Banco Central). Mas a partir dos anos 2000 a política monetária põe em curso um processo contínuo de recuperação do crédito rural bancário, a ponto de crescer em uma década (2000 a 2010) - 162% em valor real, equivalente a uma taxa pouco acima dos 10%.a.a.

Essa recuperação é planejada e de certa forma reproduz esquemas parecidos de engenharia financeira, daqueles adotados pela política monetária dos anos 70⁽⁶⁾ do século passado, abandonados por longo período, para somente agora retornarem, com devidas atualizações institucionais. O mecanismo adotado dessa engenharia fiscal e financeira consiste em direcionar parcelas importantes de recursos monetários (depósitos à vista do público, que não são remunerados) e fiscais (Fundos Constitucionais, FINAME-BNDES, FUNCAFÉ e outros recursos públicos) para aplicação compulsório no setor rural, ao mesmo tempo em que estimula por isenção fiscal a Caderneta de Poupança Rural como fonte secundária mais importante a prover recursos privados para o Sistema Nacional de Crédito Rural. Essa sistemática se completa com a provisão importante de subvenções fiscais à taxa de juros do setor rural, sob o formato de equalizações (diferença da Taxa SELIC relativamente às taxas subvencionadas do SNCR), pagas pelo Tesouro aos Bancos (ver dados à Tabela 2) (?)

Mas o que chama em especial a atenção nesse arranjo de economia política é o formato de extração do excedente econômico, que o sistema engendra para fazer funcionar esse peculiar projeto, de que nos ocuparemos mais especificamente no item 4.

A liquidez bancária em expansão é também fator coadjuvante à recuperação do preço da terra, que experimentará forte incremento em toda a década. Os ativos fundiários (terras), que na década dos anos 90 também haviam experimentado forte declínio, recuperaram na década 2000 o processo de valorização, coetâneo ao ‘boom’ das ‘commodities’ mostrado na Tabela 3.

Por último, as principais cadeias agro industriais, daquilo que hoje se denomina oficialmente de ‘agronegócio’, assumem protagonismo nas exportações, puxadas por meia dúzia de produtos agropecuários – soja e milho, carnes, produtos florestais, cana de açúcar, café, couros e tabaco.

Extração do Excedente Econômico pelo Setor Primário

No seu livro de síntese teórica – *“Introdução ao Desenvolvimento – Uma Abordagem Estrutural”*, Celso Furtado (2000) trata em linguagem didática nos capítulos ‘Apropriação do Excedente Econômico (cap. 6) e ‘Estrutura Agrária na Formação do Excedente’ (cap. 8) dos processos de produção e repartição do excedente econômico, dando particular destaque às economias primário-exportadoras. Farei uso desse acervo conceitual ao longo da análise desse tópico, adaptando-o às condições históricas concretas sob exame.

Observe-se que no item 2 deste artigo, evidenciamos um movimento de expansão da demanda por ‘commodities’ no comércio mundial, expresso sob a forma de quantidades e preços em forte ascensão, às quais as exportações brasileiras se incorporam ostensivamente depois da grave crise cambial de 1999. Somente a partir de então se articulam condições políticas internas e externas para forjar um virtual pacto de economia política – a parceria estratégica dos complexos agro industriais, da grande propriedade territorial e do Estado, tendo em vista uma peculiar inserção da economia brasileira nas novas demandas da economia mundial.

Os movimentos descritos nas seções 2 e 3 configuram condições ‘mercantis’ e de estado -ou ‘autoritárias’ na designação referida de Celso Furtado(2000), que irão forjar a produção e repartição de uma parcela relevante do excedente econômico brasileiro nas novas relações externas e internas que o País persegue depois da grave crise cambial de 1999.

Recorde-se que no primeiro movimento descrito, o Brasil se reinseriu no comércio mundial, depois de um período de certa estagnação (anos 90), mas o fez sob condições de certa especialização primário exportadora, capturando fatias relevantes de alguns mercados agropecuários e minerais em forte expansão.

No segundo movimento, o Estado reestrutura suas políticas de crédito, de comercialização e de terras, tendo em vista fomentar a acumulação de capital no espaço ampliado das cadeias agro industriais, mercado de terras e do sistema de crédito. Isto posto, configuram-se condições específicas para um determinado estilo de apropriação do excedente econômico.

A expansão das exportações de “commodities” agro-minerais, que é impelida pela pressão para remuneração do capital estrangeiro (o déficit dos “serviços”) e pela perda de competitividade da maioria dos setores industriais⁸, ressalta a presença de estruturas de acumulação de capital e captura do excedente econômico, fortemente ancoradas na teoria das vantagens comparativas naturais e da produtividade dos recursos da terra e das jazidas. Estas são abordagens teóricas clássicas do comércio internacional e da renda fundiária, ambas construídas nos primórdios do capitalismo, com a publicação em 1817 dos *“Princípios de Economia Política e Tributação”*; de David Ricardo

A produtividade dos recursos naturais, ou o conceito antigo da teoria do comércio internacional – as vantagens comparativas dos recursos naturais – terras, e jazidas minerais, recursos hídricos etc., parece haver se convertido na grande aposta da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho, com todos os riscos inerentes à assimetria dessa inserção; principalmente da instabilidade congênita de sua vinculação à remuneração do capital estrangeiro operante ou transitando na economia.

Mas o que chama a atenção nesse arranjo de economia política é o formato de extração do excedente econômico, que o sistema engendra para fazer funcionar esse peculiar projeto.

Sendo como é a produtividade dos recursos naturais o fator explicativo à inserção externa, cresce a importância da renda fundiária como componente essencial do excedente econômico que esse estilo de acumulação de capital perseguirá. Isto não exclui evidentemente a intensificação do pacote técnico por unidade de área, portanto, alguma inovação técnico-produtiva estará sendo incorporada à renda fundiária pelo capital. Mas a maior parte da inovação técnica terra-intensiva vincula-se a um pacote tecnológico já disseminado há décadas na economia mundial, sob controle dos ganhos de produtividade de um número muito reduzido de empresas transnacionais do agronegócio.

A repartição do excedente econômico, no plano interno, na fase expansiva da demanda externa por “commodities”, se caracteriza basicamente como modelo de “rendas de monopólio”. Estas refletem, primeiramente a propriedade da terra e a forma ultra concentrada de sua distribuição; em segundo lugar, sua localização e a qualidade intrínseca dos recursos naturais explorados; em terceiro lugar, o acesso a fundos públicos subvencionados, propiciados pelas vantagens conferidas à emissão da dívida agrícola, sob respaldo de hipotecas; e finalmente, as patentes tecnológicas envolvidas na difusão do pacote técnico.

Em tais condições, para viabilizar, no plano externo, o volume e o ritmo de crescimento dos saldos comerciais primários, necessárias à solvência externa da Conta Corrente, haverá uma pressão endógena desse sistema por super exploração dos recursos naturais. A isto também se soma a pressão por concentração da propriedade fundiária, que é também forma peculiar de captura da renda da terra. Esses são os elementos cruciais que caracterizam a apropriação da renda fundiária,

com conseqüências agrárias e ambientais altamente negativas do ponto de vista da equidade social.

Há uma dupla pressão por obtenção de ganhos de produtividade com recursos naturais. De um lado a incorporação de novas áreas ao espaço econômico explorado, atual e potencialmente. Nestes novos territórios, a expansão agrícola se inicia adotando pacote tecnológico pré-existente, e exercendo um consumo crescente de recursos naturais como solos, água, biodiversidade, florestas nativas, luminosidade, condições climáticas. De outro lado, nas zonas de agricultura já consolidada, haverá certamente pressão crescente por aumento de produtividade do trabalho mediante intensificação do pacote tecnológico agro-químico, com conseqüências ambientais também predatórias sobre o meio ambiente.

Por sua vez, à dinâmica de crescimento da produtividade física da agropecuária nas zonas consolidadas ou nas zonas de incorporação fundiária, não há evidência de correspondência com aumentos de salário, nem tampouco de elevação do emprego de trabalhadores não qualificados, vinculados ao crescimento da produção. Expansão agrícola e expansão do emprego e da massa salarial são fenômenos de outro contextos históricos – a expansão cafeeira em diversos ciclos de economia primário exportadora até final dos anos 60 do século passado. Em outros termos, a taxa de salário, o emprego e a massa salarial geradas no processo de produção e exportação de bens primários⁹ não crescem ou até decrescem, enquanto que a produção e a exportação das principais cadeias agroindustriais se expandem a elevadas taxas de 8 a 10% .a.a. Alguma dinâmica local de criação de novos empregos nas cadeias produtivas em expansão ocorrerá, mas nem de longe se compara com os fenômenos de expansão primária de outras épocas.

Conquanto o trabalho humano venha sendo crescentemente mitigado nos processos produtivos tipicamente capitalistas ou de agronegócio, as relações de trabalho que se estabelecem na produção agropecuária parecem configurar um estilo de “super-exploração”, seja pela imposição de jornadas excessivas (corte de cana, por exemplo), seja pelo manejo de materiais agrotóxicos altamente nocivos à saúde humana, seja pelas relações de precária contratação de trabalhadores migrantes nos picos da demanda sazonal das safras agropecuárias.

A super exploração do trabalho aqui referida¹⁰, assim como a super exploração dos recursos naturais, se amalgamam na abordagem histórico-concreta do agronegócio brasileiro dos anos 2000. Neste sentido, é conceito útil e necessário para caracterizar o padrão de extração do excedente econômico que se realiza no quadro de relações internacionais fortemente assimétricas.

Por outro lado, deve-se distinguir outro processo em curso de extração da renda fundiária, que pouco tem a ver com a pura captura das vantagens comparativas naturais no formato clássico da teoria de David Ricardo. Exemplo mais notório desta segunda vertente de exploração de recursos naturais é a do progresso técnico precedendo e dirigindo a acumulação de capital. Também captura e persegue renda

fundiária, a exemplo do caso da exploração do petróleo na Zona do Pré-Sal. Mas o processo produtivo se desencadeia pelo progresso técnico (inovações para exploração em águas profundas), com necessária intensificação de investimentos nas cadeias industriais de ponta (Química, Mecânica, Metalúrgica, Eletro-eletrônica etc), para ao final atender a demanda primária em expansão. Segue-se aqui uma seqüência causal do progresso técnico para a acumulação de capital, com criação de extensa rede inter industrial de demandas e inovações, para ao final do processo extrair o recurso natural, a ser posteriormente manufaturado em novas cadeias industriais. Esse processo difere teoricamente da expansão primária em reposta direta à demanda externa (caso do agronegócio), mas ambos estão impelidos por uma renda fundiária dos recursos naturais em expansão cíclica.

Há duas ordens de críticas que se pode fazer a esse estilo de expansão com base na exploração ou super exploração de recursos naturais. No caso típico do Pré-Sal, não se pode falar em atraso técnico, mas sim de custos sociais e ambientais invisíveis que podem comprometer seriamente esse processo expansivo. Por outro lado, no caso típico da expansão agropecuária de 'commodities', a essa crítica dos custos sociais e ambientais, precisa-se considerar ainda sua relativa desvinculação das inovações de ponta do progresso técnico e industrial, susceptíveis de criar ondas secundárias e terciárias de novos produtos e novos mercados.

Conclusões

Do exposto nas seções precedentes, depreende-se que a inserção primária no comércio exterior; as relações de dependência subjacentes a tal inserção, expressas na Conta Corrente do Balanço de Pagamento; a exacerbada valorização da renda fundiária neste processo e as pressões coetâneas por super exploração de recursos naturais e do trabalho humano são fatos históricos que se integram num todo articulado. Constituem a configuração de uma estratégia estatal-privada de acumulação de capital, que de certa forma conforma o próprio padrão de crescimento econômico perseguido nesta década pelo agronegócio. Esse padrão se expande para o conjunto da economia, conferindo certo rumo ao crescimento mais geral da economia brasileira nesta primeira década do século XXI.

Se atentarmos para a estrutura econômica dos setores que já crescem à frente dos demais, há alguns anos, veremos que existe certo denominador comum presente na produção do petróleo, da hidroeletricidade, do agronegócio e também da mineração. Todos esses ramos produtivos operam com base em monopólio de recursos naturais, que nas suas dotações originais independem de investimentos ou da aplicação do trabalho humano para produzi-los. Esses recursos, submetidos à exploração intensiva ou extensiva, derivada da demanda por 'commodities', produzem rendas fundiárias, que são objeto de ávida disputa no processo de apropriação da renda e da riqueza social.

Dada a atual configuração da inserção do Brasil no comércio mundial, os recursos naturais passaram a figurar como vetor principal de competitividade externa. O pressuposto dessa competitividade, baseada em estoques finitos de recursos naturais, é preocupante por varias razões. As matérias-primas aí produzidas apresentam baixa agregação de trabalho humano; há forte pressão por super exploração dos recursos naturais em curto prazo; e a inovação técnica de ponta do sistema industrial fica relativamente relegada ao segundo plano, (exceto no caso do Petróleo – Pré-sal), porque os ganhos produtividade do subsistema exportador estão muito mais ligados às chamadas vantagens comparativas naturais.

Temos uma armadilha grave nesse quadro estratégico. Competitividade externa de “commodities” agrícolas e minerais, apoiada no argumento da produtividade da terra e das jazidas minerais disponíveis, sustenta um fluxo de transações correntes com o exterior dependente de capital estrangeiro. A resultante inevitável é super exploração de jazidas e terras novas e também intensificação do pacote técnico agroquímico nas zonas já exploradas, para obter maior fatia do mercado externo de produtos primários. Esse arranjo não é sustentável, em médio prazo, econômica e ecologicamente. Os tais ganhos de produtividade das exportações de minerais, petróleo, carnes, grãos, etanol etc., deixados a critério estritamente mercantil, tendem a se extinguir no tempo com a dilapidação paulatina dos recursos naturais não renováveis.

Por outro lado, o perfil distributivo deste modelo não é menos perverso. Os ganhos de produtividade na fase expansiva das “commodities” viram renda da terra e do capital, capturadas privadamente pelos proprietários das terras, das jazidas e do capital; mas os custos sociais e ambientais da super exploração desses recursos e do trabalho precarizado aí envolvido são da sociedade como um todo. Compensações se tornam necessárias, mas não seriam remédio suficiente para suprir os custos sociais degradantes do trabalho e do meio ambiente.

Este quadro econômico de produção e repartição do excedente econômico não se compraz com democracia política e social. Não está claro que o governo atual tenha clareza de sua não sustentabilidade em médio prazo. O sistema tributário e a política social provavelmente teriam que extrair e redistribuir uma parcela muito grande da renda da terra e do capital para suprir necessidades básicas; e ainda que o fizesse não resolveria o problema de fundo. Mas como fazê-lo se esse sistema estiver sob controle político dos donos da riqueza fundiária?

Em síntese, as condições da expansão agrícola vinculadas a:

uma inserção externa dependente;

ao perfil da dupla super exploração dos recursos naturais e do trabalho humano e a uma forma de extração do excedente econômico, fortemente vinculada à renda fundiária;

configuram novos ingredientes de uma questão agrária muito além dos limites setoriais da agricultura. Em última instância, caracterizam um estilo típico

do subdesenvolvimento, que se repõe em pleno século XXI e do qual o pacto do agronegócio é parte integrante de peso. Mas a caracterização dessa questão agrária é mais geral e mais profunda. Integra a essência do projeto nacional de subdesenvolvimento¹¹ e requer um enfrentamento dentro e fora do modelo agrícola hegemônico. Evidentemente essa abordagem suscitaria um debate em perspectiva, com vistas à superação desses constrangimentos ao desenvolvimento, tema que escapa aos limites específicos deste artigo.

Finalmente, deve-se atentar para o fato de que a eventual emergência de crises financeiras globais que venham interromper o ciclo atual da demanda externa por 'commodities', provavelmente retrairiam a liquidez do mercado internacional de capitais, provocando dupla pressão sobre a dependência externa de países exportadores primários. Com isto, o padrão de crescimento assentado nesses setores se veria comprometido. Essa hipótese de crise do modelo atual, abre oportunidade para o País mudar o seu atual perfil de inserção externa. Em síntese, o futuro é aberto, mas ficará muito parecido ao passado se repetir os ciclos de mudança econômica dos últimos 50 anos.

Notas

- ¹ A 'Balança de Pagamentos' tecnicamente acumula os saldos (positivos ou negativos) da Conta Corrente e do Investimento Estrangeiro. Em caso de soma negativa desses fluxos em determinado ano, necessariamente caem as Reservas em moeda estrangeira do país em questão.
- ² A formação de uma estratégia de capital financeiro na agricultura brasileira estrutura-se com a modernização técnica dos anos de 1970. Essa modernização dissemina relações inter industriais com a agricultura, mediadas pelo crédito rural subsidiado; este, por sua vez aprofunda também no período a valorização da propriedade fundiária, com ou sem modernização técnica (ver Delgado, G.C.1985).
- ³ O Plano Plurianual de governo (2000)/2003), do II Governo FHC, elege os eixos territoriais de desenvolvimento como programa prioritário, naquilo que denominou "Brasil em Ação", e que consiste num conjunto de compromissos de investimento em obras rodoviárias, ferroviárias e portuárias, tendo em vista a melhoria e ampliação da infra-estrutura territorial no Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Os investimentos efetivamente realizados foram de pouca monta, mas boa parte desses projetos será retomada no Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, do II Gov. Lula, 2006-2010.
- ⁴ As exportações físicas de carne bovina, carne de frango, soja, milho e açúcar crescerão aceleradamente no período 2000/2008, respectivamente às taxas médias anuais de 15,0 12,0, 9,8 e 10,6% para os quatro primeiros produtos e acima de 15% para o binômio açúcar /álcool (cf. Delgado, Guilherme(2008) op.cit).
- ⁵ Para uma análise das transações externas da economia brasileira no período, ver Delgado, Guilherme (2009) "O Setor Primário e o Desequilíbrio Externo" - op. cit.
- ⁶ Para uma análise da política monetária vinculada à expansão do crédito rural no período 1965-84, ver Delgado, Guilherme (1985), pags. 66-75 - op. cit.
- ⁷ Para uma análise mais abrangente do relançamento do crédito rural bancário no período sob análise – ver Delgado, Guilherme C.(2012) – cap. 5 – op. cit.
- ⁸ Segundo trabalho recente de autoria dos professores Luiz Gonzaga Belluzzo e Julio Gomes de Almeida (Carta Capital de 22/06/2011 – p. 40/41) intitulado o "Mergulho da Indústria", a indústria de transformação involuiu significativamente no comércio externo entre 2004 e 2010, de um superávit inicial de 24,0 bilhões de dólares para um déficit de 34,8 bilhões em 2010.
- ⁹ Segundo a informação dos Censos Agropecuários de 1996 e 2006 o "Pessoal Ocupado" na agropecuária decresceu na década inter censitária (-7,2%) passando de 17,85 para milhões de pessoas em 1996 para 16,57 milhões em 2006.

- ¹⁰ A super exploração do trabalho na abordagem marxista da “Dialética da Dependência”, de Rui Mauro Marini (op.cit) é criticada por Fernando H. Cardoso em estudo do CEBRAP de 1978. A polêmica é sobre, se essa é característica essencial ou acidental do desenvolvimento capitalista na periferia, segundo enfoque o enfoque marxista que Cardoso e Marini então disputavam.
- ¹¹ Para uma exposição didática da teoria do subdesenvolvimento ver Celso Furtado (2000) – “Introdução ao Desenvolvimento – Enfoque Histórico Estrutural” – Rio de Janeiro – Ed. Paz e Terra – 3º edição especialmente os capítulos VI, VII e VIII, que tratam da apropriação do excedente econômico.

Referências Bibliográficas

BANCO CENTRAL, Anuário Estatístico do Crédito Rural, 2009 e 2010.

BELUZZO, L. G. e ALMEIDA, Julio G. – “O Mergulho da Indústria” in *Carta Capital* 22/06/2011

DELGADO, Guilherme C. (1985) - *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil, 1965-1985* – São Paulo – INCONE/UNICAMP – 1985

DELGADO, G. C. e FLORES, J. F. (1998) – “Determinantes da Queda Recente do Preço da Terra no Brasil” in *Economia Ensaio*, Vols 12/13, nº 1 e 2, julho/dez. de 1998 (Departamento de Economia da UFU).

DELGADO, G. C. (2008) – “Tensões Externas e Internas sobre os Preços dos Alimentos” in *CONAB – Abastecimento e Segurança Alimentar – O Crescimento da Agricultura e a Produção de Alimentos no Brasil* – Brasília – CONAB, 2008.

DELGADO, G. C. (2009) – “O Setor Primário e o Desequilíbrio Externo” in *CONAB – Agricultura e Abastecimento Alimentar - Políticas Públicas e Mercados Agrícolas* – Brasília – CONAB - 2009.

DELGADO, Guilherme C., 2012. ‘Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio – Meio Século de Mudanças Cíclicas (1965-2012)’ –(no prelo)

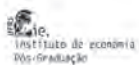
FURTADO, Celso (2000) – *Introdução ao Desenvolvimento – Enfoque Histórico Estrutural* – Rio de Janeiro – PAZ E TERRA, 2000.

GASQUES, José G. (2008) – “Preços da Terra no Brasil” in *Anais do XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Rural – SOBER*, Rio Branco, Acre, 2008

IBGE, 1996. Censo Agropecuário de 1995-1996. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm>.

_____, 2006. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/default.shtm>>.





Acesse <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>
por tablet ou celular, utilizando um leitor QR Code



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada quadrimestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<http://inctpped.ie.ufrj.br>

<http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ