



**SEMINÁRIO NACIONAL
SOCIOLOGIA & POLÍTICA**

**Anais do
V Seminário Nacional Sociologia & Política**
14, 15 e 16 de maio de 2014, Curitiba - PR

ISSN: 2175-6880

Análise de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar: Articulação das Abordagens dos “Três I’s”

Adinor José Capellesso¹

Ademir Antonio Cazella²

Patrícia Fernanda Schons³

Resumo: A disciplina de análise de políticas públicas se constituiu ao longo do Século XX com base em distintas abordagens. Seguindo propostas contemporâneas de integrar distintas correntes teóricas em um referencial multidimensional, o presente artigo resgata as formulações dos “Três I’s” do neoinstitucionalismo. Essa elaboração pode ser promissora para o caso específico das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira, visto que sua diversidade social cria dificuldades para a concepção, implementação e avaliação da ação pública. Para superar as análises descritivas, presentes inclusive no campo científico, os neoinstitucionalismos sociológico, da escolha racional e histórico desenvolveram análises que priorizam, respectivamente, as ideias, os interesses e as instituições. As abordagens cognitivas apontam para a necessidade de se considerar em que medida os quadros de interpretação do mundo (ideias, crenças e representações) geram constrangimentos aos atores e elaboradores de políticas públicas. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses dos atores podem mudar segundo cada contexto. Com o objetivo de mediar as decisões entre o estável e o ocasional são criadas e/ou reproduzidas instituições. Esse arcabouço teórico é mobilizado em um exercício inicial de análise de duas políticas públicas direcionadas à agricultura familiar brasileira.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, neoinstitucionalismo, políticas públicas.

Introdução

A disciplina de análise de políticas públicas se constituiu ao longo do Século XX com base em distintas abordagens. Seguindo as propostas contemporâneas de integrar distintas correntes teóricas em um referencial multidimensional, o presente artigo busca articular a formulação dos “Três I’s” do neoinstitucionalismo. Essa formulação pode ser promissora para o caso das políticas públicas voltadas para agricultura familiar brasileira, visto que a diversidade dessa categoria social cria grandes dificuldades aos responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação da ação pública. Mesmo no campo científico é muito comum a análise descritiva de políticas públicas, o que limita a capacidade explicativa dos fenômenos. As três vertentes do neoinstitucionalismo desenvolveram análises que priorizam as ideias, os interesses e as instituições. O enfoque das ideias é ampliado pelas abordagens cognitivas. Ao incorporar crenças e representações portadas por grupos setoriais, analisa em que medida os quadros de interpretação do mundo constroem e

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, adinor.capellesso@ifsc.edu.br.

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, UFSC, aacazella@gmail.com.

³ Professora do IFSC, Campus São Miguel do Oeste, patricia.schons@ifsc.edu.br.

direcionam os atores e elaboradores de políticas públicas. Enquanto as ideias são muito estáveis no tempo, os interesses dos atores podem mudar segundo cada contexto. Com o objetivo de mediar as decisões entre o estável e o ocasional são criadas e/ou reproduzidas instituições, existindo múltiplas interações possíveis entre tais elementos.

Mobilizando os “Três I’s” para a análise do caso brasileiro, Bonnal et al (2008) demonstram a falta de rupturas durante a maior parte da história do país. Essa poderosa dependência de caminho ocorre, principalmente, em relação ao papel da agricultura na formação econômica e social nacional. Tal condição foi reforçada, especialmente, pelas mudanças de regime entre Colônia, Monarquia e República, que ocorrerem sem luta armada, revolução ou ruptura ideológica, mantendo-se um *continuum*. Na economia, isso se expressa na manutenção da base exportadora de produtos agrícolas, com continuidade do poder político nas mãos das elites agrárias. Ao priorizar certos interesses econômicos sobre o social e o ambiental, o Estado usou-se da violência como controle social. Os únicos momentos críticos ocorrem: a) em 1930, em que Getulio Vargas afasta setores das elites agrárias do comando do Estado e passa adotar a política de substituição de importações. O fomento à industrialização se estende até 1985, passando por duas reconfigurações, uma associada à reação das elites agrárias (expresso no Golpe Militar de 1964) e outra à ação democrática contra a ditadura; b) o outro momento crítico ocorre em 1990, com a adoção de orientação neoliberal, ideia que altera amplamente as concepções sobre o papel do Estado.

Com o objetivo de delimitar esse referencial teórico e aplicá-lo ao estudo de caso, o presente artigo é estruturado em três partes, além desta introdução. Inicialmente resgatam-se as distintas concepções de “política”, entre as quais se distingue a disciplina de políticas públicas. Embora seu surgimento alinhe-se mais a um entendimento empirista e funcionalista, a mesma incorporou gradativamente distintas concepções metodológicas e teóricas presentes na ciência política. Avançando nessa delimitação, a segunda seção apresenta o recorte analítico dos “Três I’s” do neoinstitucionalismo. Ao articular ideias, interesses e instituições, abrange múltiplas dimensões que afetam o funcionamento da ação pública, ampliando suas possibilidades explicativas e melhor contemplando a diversidade presente no interior da agricultura familiar. Em um exercício analítico inicial, a última seção mobiliza esse arcabouço teórico para delimitar as análises do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF).

1 O Surgimento da Análise de Políticas Públicas Enquanto Campo Analítico

A teoria política representava inicialmente o conjunto da Ciência Política e dedicava-se a estudar os escritores clássicos a partir de duas abordagens. Para a vertente filosófica, as ideias e valores contidos nas obras teriam validade universal, sendo obtidos a partir da leitura e releitura do

texto de cada autor e podendo ser aplicados em todos os contextos. Já a vertente histórica enfatizava a necessidade de analisar a intenção das ideias dos autores nos debates em que estavam inseridos (contextualismo linguístico). Para além do debate acirrado entre essas duas abordagens, as mesmas recebiam críticas de: a) marxistas, que enfatizam a interferência do contexto econômico sobre as formulações teóricas, bem como dessas sobre a realidade empírica presente; b) sociologia do conhecimento, que ressaltava a importância do contexto social; e c) neomarxistas, que analisavam as obras segundo os fatores econômicos, sociológicos, psicológicos e culturais do seu tempo. Contudo, o questionamento de maior impacto sobre as duas abordagens iria ocorrer somente em meados do Século XX, tendo como pano de fundo a relevância da teoria política à prática política (GUNNEL, 1981).

A ascensão do behaviorismo se dá com base em críticas às vertentes: a) histórica: ao restringir as análises dos conceitos ao contexto histórico que levaram os autores a formulá-los, só se preocupava com um passado longínquo; e b) filosófica: por considerar que os grandes conceitos tinham validade universal e que poderiam ser reinterpretados sem o contexto de surgimento, restringia suas análises ao *dever ser* (filosofia política = teoria política). A alteração do objeto de estudo dos textos clássicos para a realidade empírica, proposta pelo behaviorismo, representava somente a primeira parte da mudança. Sua elaboração mais original à ciência política consistia na adoção de princípios das ciências naturais para a análise dessa realidade. Ou seja, essa vertente buscava se afastar da teoria política em favor de uma ciência instrumental isenta de valores e avaliada pela sua utilidade prática na solução de problemas políticos presentes. Após forte crescimento inicial, essa abordagem começou a perder espaço nos anos 1960, antes mesmo de se tornar hegemônica, reflexo das críticas ao seu individualismo metodológico. Ou seja, a explicação das ações humanas coletivas como se fossem a soma de decisões racionais individuais, desconsiderando os constrangimentos das estruturas sobre os indivíduos. Nesse momento, a vertente histórica recupera sua força, apontando que os estudos dos autores passados oferecem a base para ampliar a capacidade cognitiva a ser aplicada às análises presentes. Passado seu auge, uma das heranças do behaviorismo pode ser verificada no caráter empírico que possui atualmente a Ciência Política. Não por acaso, um dos debates contemporâneos é como rearticulá-la com o seu campo da teoria política (WOLIN, 1969; GUNNEL, 1981; ROSANVALLON, 1995; BERLIN, 2002; SKINNER, 2005).

A Ciência Política tem como objeto de estudo a “política”, termo marcado pela polissemia tanto no Brasil como em países francófonos. Para melhor delimitar tais significados, os países anglo-saxônicos fazem a distinção entre três noções, mas sem negar que as mesmas encontram-se entrelaçadas e se influenciam mutuamente. A *polity* analisa os sistemas políticos, englobando o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo (regime e estrutura). A

politics aborda os processos políticos, com destaque para os atores envolvidos, conflitos e negociações políticas (ex. disputas eleitorais, alianças). Por fim, a *policy* analisa os programas de **ação pública**, na qual se inscreve a disciplina de **análise de políticas públicas** (*public policy*).

O surgimento da “*policy science*” durante a segunda metade do Século XX, nos EUA, tem como grande diferencial o estudo do Estado a partir de suas ações (*outputs*). Essa sociologia da ação pública mobiliza principalmente conceitos de atores, conhecimentos, poder, estratégia e informação. A sua adoção na Europa ganha força nos anos 1980, sendo resignificada a partir do entendimento de Estado como estrutura de dominação da sociedade. Nessa direção, a análise de políticas públicas passou a estabelecer relações entre as ações de governo e as bases teóricas referentes ao papel do Estado e suas instituições. Suas contribuições permitiram a renovação de uma série de questões relacionadas ao político, a começar pela natureza do poder político; a superação das visões de Estado como estrutura central na solução de problemas e como dominador que impõem a ordem política; a demonstração dos limites da racionalidade na ação pública (visto que os resultados podem ser diferentes dos pretendidos); e, de forma mais ampla, que a representação política via disputa eleitoral não é o único elemento explicativo das políticas públicas, pois existem decisões políticas que são impostas aos governos mesmo contrapondo suas ideias e interesses (MULLER, 2000; 2013).

Em paralelo aos avanços teóricos nesse campo de análise, são comuns as críticas relacionadas ao caráter excessivamente descritivo em estudos de políticas públicas. Quando do seu surgimento, a vertente comportamentalista (behaviorismo) questionava a própria necessidade de teorias para as análises empíricas. Na tentativa de superar o individualismo metodológico, enfoques neoinstitucionalistas ganharam força apontando para a importância das instituições na definição do comportamento de indivíduos e organizações no espaço público (PALIER & SUREL, 2005). Nesse caso, a superação do funcionalismo vem acompanhada da formulação de arcabouços teórico-analíticos de forma segmentada em distintas escolas, por vezes, contraditórias entre si. Como se verá com mais detalhes na próxima seção, a segmentação do neoinstitucionalismo reflete as diferentes concepções presentes no seio da Ciência Política: a) a escolha racional se aproxima do individualismo metodológico do behaviorismo, pois busca explicar o aparecimento das instituições a partir das ações individuais; b) ao definir as instituições como elementos normativos (ideias), o neoinstitucionalismo sociológico se aproxima da vertente filosófica da teoria política; e c) ao valorizar o contexto institucional, o neoinstitucionalismo histórico aproxima-se da vertente histórica da teoria política que, no caso de obras clássicas, atribui importância ao contexto linguístico (diálogo que o texto buscava estabelecer com outros autores do seu tempo).

Criadas a partir de análises empíricas, a consistência teórica de cada corrente neoinstitucionalista se deve às explicações satisfatórias de situações políticas concretas. As

limitações individuais se referem à incapacidade de uma teoria explicar as demais situações, melhor elucidadas por outras correntes. Na perspectiva de superar o caráter compartimentado das teorias e gerar sinergias explicativas, alguns autores passaram a apontar a necessidade de articulação entre essas distintas concepções teóricas (HALL & TAYLOR, 2003). Nessa direção, Grisa (2010) defende a complementaridade de quatro abordagens – neomarxismo, redes de políticas públicas, neoinstitucionalismos e cognitiva. Para a autora, essas correntes possuem os elementos basilares para efetuar a análise de qualquer política pública, respectivamente: o papel dos capitalistas, dos grupos de interesses, do Estado e de demais instituições e das ideias. Entende-se que os elementos de análise neomarxista e redes de políticas públicas estão contemplados nas formulações neoinstitucionalistas. Ou seja, ao analisarmos concomitantemente ideias, interesses e instituições, como propõem os “Três I’s”, são identificados os distintos atores e suas redes. Como um ator, a burguesia se diferencia pela capacidade de representar seus interesses. Já no caso das abordagens cognitivas, seguiram-se as elaborações que a classificam dentro do neoinstitucionalismo sociológico – com ênfase nas ideias.

2 As Abordagens Neoinstitucionalistas na Análise de Políticas Públicas

As abordagens neoinstitucionalistas entendem as instituições como regras formais ou informais, práticas enraizadas e mapas mentais que condicionam as dinâmicas na esfera pública. Inicialmente acreditava-se que a sociologia abordava as instituições, a economia os interesses e a ciência política (teoria política) as ideias. Théret (2003) resgata vários estudos para demonstrar que as três dimensões estão presentes nas três disciplinas. O autor elabora o conceito ideal de instituição como a mediação entre as estruturas e o comportamento individual, ficando a meia distância entre o holísmo e o individualismo metodológico, bem como entre as normas gerais (universalismo nomológico) e as culturas específicas e individuais (culturalismo idiográfico)⁴. A partir das diferentes abordagens sobre as relações entre as instituições e o comportamento dos indivíduos, bem como sobre o processo de formação e transformação das instituições (conflito/coordenação), Hall & Taylor (2003) distinguiram três tipos de neoinstitucionalismo na Ciência Política: histórico, sociológico e da escolha racional. Essa distinção teve por objetivo demonstrar as visões parciais de cada perspectiva, sendo mobilizada para justificar a proposta de diálogo entre as três entradas de leitura neoinstitucionalistas.

Na relação entre instituições e comportamento individual há uma diferença entre o “enfoque do cálculo” e o “enfoque cultural”. O primeiro constitui a base do institucionalismo da

⁴ A instituição é definida como a construção de uma norma social que orienta a decisão dos indivíduos. Contudo, esse termo também é adotado com o significado de organizações – empreendimento público ou privado. Deve-se atentar que, em alguns momentos, as organizações podem converter-se em instituições. Ou seja, sua forma de fazer passa a ser reproduzida, realizando mediações entre as estruturas e os indivíduos, orientando suas decisões e seu comportamento.

escolha racional e enfatiza o caráter instrumental e estratégico do comportamento – os indivíduos usam do cálculo racional para maximizar seus interesses. As instituições são entendidas como mediações que reduzem a incerteza em relação ao comportamento dos demais indivíduos, dando segurança ao cálculo. O segundo, mais *sociológico*, enfatiza o caráter rotineiro das decisões relacionadas à interpretação e visão de mundo – diante da racionalidade limitada, as decisões dos indivíduos são moldadas pela cultura. Entre esses, o institucionalismo *histórico* mescla o enfoque do cálculo com o cultural, ou seja, as instituições são mecanismos de constrangimento do comportamento humano, mas entre elas há possibilidades de escolha para os indivíduos. Sua diferença em relação aos dois primeiros refere-se à gênese das instituições, pois entende que a sua criação se destina a regular conflitos ligados a diferentes interesses e a assimetrias de poder, constrangendo ou delimitando as ações dos indivíduos (reprodução da trajetória iniciada). Já as outras duas abordagens entendem instituições como mecanismos criados para solucionar problemas de coordenação. O sociológico concebe a coordenação por dispositivos cognitivos, sendo os conflitos de interesses e políticos tratados como periféricos. Já a escolha racional entende que indivíduos iguais têm preferências dadas, carecendo somente de coordenação (HALL & TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

Desenvolvendo-se a partir de estudos empíricos, cada autor neoinstitucionalista buscava contemplar o conjunto das instituições que considerava relevante na análise de políticas públicas. A aglutinação dessa diversidade de abordagens institucionalistas em escolas somente ocorre após o trabalho de Hall & Taylor (2003). Nesse sentido, os “Três I’s” (ideias, interesses e instituições) possuem fronteiras fluídas entre si, pois são tipos ideais criados para realizar uma classificação *a posteriori* das pesquisas. Não por acaso, nem todos os autores aceitam sua inclusão em uma dessas escolas, principalmente por divergirem da forçosa redução de seus estudos a uma dessas dimensões. Sem buscar diferenciações entre si no contexto de surgimento, as análises empíricas de uma corrente incorporam de forma secundária instituições de outras escolas. Esse aspecto é importante e tem relação com a dificuldade de se classificar empiricamente cada instituição dentro de uma das abordagens dos “Três I’s”. O que pode ser desnecessário, pois a proposta é justamente articulá-las. Para Palier & Surel (2005), mais do que estabelecer um modelo de análise baseado nos “Três I’s”, a pluralidade de dimensões resultante da sua articulação permite formular um “feixe de hipóteses”, que podem revelar-se concorrentes ou complementares *a posteriori*. Ou seja, cumpre o papel de estimular distintos olhares sobre uma mesma política pública, ampliando sua base explicativa.

Os **neoinstitucionalistas da escolha racional** apontam que a tomada de decisão dos atores ocorre de forma racional orientada pelos ganhos e preferências. O elemento central é a tomada de decisão segundo um *cálculo estratégico* (racionalidade completa) que objetiva a maximização dos **interesses**. As instituições surgem como resultado das escolhas dos atores, diminuindo a incerteza

quanto à tomada de decisão dos demais atores. Dessa forma, configura-se em um meio de tornar as decisões mais eficazes com vistas a diminuir os custos de transação. Essa abordagem é relevante quando se objetiva analisar ações coletivas em que os grupos divergentes têm clareza dos seus interesses e se reúnem para negociar. Nela ganha importância a noção de estratégia na definição de um caminho (alianças) para chegar a um objetivo, bem como a negociação de conflitos com vistas a construir normas (compromissos) de coordenação baseadas nos interesses coletivos. A sua operacionalização inicia-se com a identificação dos atores e das relações de poder envolvidos. Continua com a análise das lógicas de suas ações e das estratégias mobilizadas em função dos custos e/ou benefícios gerados pelo conflito ou cooperação possível. Logo, os resultados da ação pública devem ser analisados com base nas consequências geradas aos indivíduos e suas organizações pela antecipação ao conflito/coordenação. As principais críticas a essa escola referem-se à identificação aleatória dos interesses, ao excessivo utilitarismo e, principalmente, por desconsiderar o limite da capacidade racional dos atores diante da complexidade social (HALL & TAYLOR, 2003; PALIER & SUREL, 2005).

Os **neoinstitucionalistas históricos** destacam a necessidade de considerar como as **instituições** afetam cada novo processo decisório, tendo efeito através do tempo. Enfocando a trajetória e suas transformações, essa escola oferece profundidade histórica ao objeto de estudo. As instituições são entendidas como um tecido de regras, práticas e quadros mentais enraizados que se estabilizam no tempo e limitam as novas escolhas – bloqueiam as decisões, sendo relevante para explicar a estabilidade (dependência de caminho). Uma das explicações decorre da noção de “retorno crescente”, em que decisões aparentemente menos favoráveis são adotadas para garantir a continuidade dos ganhos diante do risco das modificações. Já as mudanças institucionais podem ocorrer de forma incremental e/ou por rupturas (bifurcação em momentos críticos), podendo estar articuladas como duas fases da mesma mudança (começa marginal até atingir o momento crítico em que ocorre a bifurcação). Em sua aplicação prática, destaca-se a necessidade de formular hipóteses sobre a influência das instituições pré-existentes sobre o objeto estudado. Diante de sua ênfase na continuidade, sua principal limitação está na dificuldade de explicar as mudanças institucionais, raramente incorporadas nos estudos (HALL & TAYLOR, 2003; PALIER & SUREL, 2005) ⁵. Como uma primeira interação entre as escolas neoinstitucionalistas, Palier & Surel (2005) apontam que os interesses não podem ser entendidos fora do contexto institucional em que estão inseridos, como supõem a escolha racional.

⁵ Kathleen Thelen aponta que as mudanças institucionais ocorrem por fusões e dinâmicas de conversão. A primeira exige negociações entre as formas de fazer institucional que se fundem. Já a segunda reflete a necessidade de mudar as regras do jogo para assumir: a) novos objetivos; b) novas funções; ou c) pela incorporação de grupos antes marginalizados (PALIER & SUREL, 2005)

Para Muller (2000), as tentativas de explicar a sociedade global a partir do comportamento e estratégias dos atores esquecem que o global transcende as estratégias individuais e coletivas. Ou seja, o individualismo metodológico desconsidera que os atores são, às vezes, constrangidos pela estrutura global, que limita as margens de possibilidades e as liberdades. Para contemplar essa dimensão, propõe a análise cognitiva de políticas públicas a partir dos quadros de interpretação do mundo adotados pelos atores, considerada aqui como integrante do **neoinstitucionalismo sociológico**. As distintas abordagens cognitivas têm em comum a ênfase nas **ideias**, analisando como elas moldam o campo de visão dos indivíduos em sua dimensão mais subjacente, a exemplo das dimensões simbólicas. Ao adotar uma perspectiva cultural na relação entre as instituições e o comportamento individual, trabalha com a noção de racionalidade limitada segundo a qual os atores buscam uma escolha satisfatória (reproduzindo padrões de significado culturalmente construídos). O crescimento da abordagem das ideias na análise de políticas públicas ocorreu na segunda metade do Século XX, valorizando preceitos normativos e cognitivos como elementos explicativos. Ao atribuir importância às dimensões simbólica e retórica (argumentativa), configura-se em uma perspectiva de análise diferente daquela que privilegia os interesses racionais – existente até então (HALL & TAYLOR, 2003; PALIER & SUREL, 2005).

Nas abordagens cognitivas, a elaboração das políticas públicas é condicionada pelas ideias, crenças e representações portadas por grupos setoriais. O elemento central da análise são as **ideias**, sobre as quais se organizam noções de “referencial”, “fóruns e arena”, “coalizão de causa”, “paradigma”, “narrativas” e “discursos”. Contrapondo-se ao entendimento de sua especificidade como se fosse sua totalidade, Muller (2000) destaca que a análise cognitiva não se restringe a uma abordagem pelas ideias, pois entende que os interesses e instituições fazem parte da construção dos quadros cognitivos de interpretação do mundo. Considerando as ideias, valores e representações, três abordagens foram formuladas em separado nos anos 1980: paradigma (por Peter Hall), quadro de coalizão de causa (Paul Sabatier) e referencial (Bruno Jobert e Pierre Muller). As mesmas têm em comum o fato de considerar as interferências das normas sociais globais sobre as políticas públicas. Mais que elementos cognitivos e de conhecimentos, trata de quadros mentais globais que alimentam os mecanismos coletivos de decisão/aceitação. Ou seja, um sistema coerente de elementos normativos e cognitivos (“matriz cognitiva e normativa”) que define os campos de visão de mundo, a identidade, os princípios de ação e pressupostos metodológicos, mas também as ações e as práticas dos atores (SUREL, 1998).

O conceito de referencial refere-se às representações (quadros cognitivos) que cada sociedade faz para compreender e agir nas situações reais. É a partir dessa representação da realidade que se constrói o “referencial de uma política pública”, permitindo identificar o problema, confrontar soluções e orientar a ação. Os valores são a expressão mais ampla e fundamental do que

é bom ou mau; a ação é definida pela diferença entre o real observado e o real desejado; sendo orientada por relações causais (algoritmos) segundo os resultados esperados; imagens simplificadas de valores, normas e relações algorítmicas causais. O referencial é dividido em a) global: interpretação de mundo da sociedade em um determinado momento; e b) setorial: representação do setor segundo normas, valores, regras de funcionamento, papéis sociais e estrutura. A representação setorial mais coerente com a global seria a adotada como referencial na elaboração de políticas públicas específicas. A formulação e articulação dessas ideias ficariam a cargo dos *mediadores*, que podem ser representantes do Estado, academia ou de atores sociais interessados. As políticas públicas são construídas e transformadas segundo essa relação global/setorial, no sentido de ajustar o setorial ao global toda vez que o global sofra mudanças – o que seria feito pelos *mediadores* administrativos (SUREL, 1998; MULLER, 2000; 2013).

Na execução de políticas públicas, os resultados esperados podem ser afetados pela adoção de referenciais distintos entre os mediadores administrativos (elaboradores da política) e os mediadores profissionais (executores nos espaços locais). Assim, a abordagem cognitiva busca identificar as diferentes representações da realidade sobre a qual o problema político se relaciona: os referenciais da política pública que organizam as percepções dos atores sobre a situação, a confrontação de soluções e definição de suas propostas e ações. A construção desses referenciais pode estar permeada por interesses contraditórios no quadro dinâmico da sociedade, surgindo conflitos de referenciais que perduram por algum período até que um se torne hegemônico.

Durante o período da Guerra Fria persistiu uma disputa de referenciais globais, especialmente, entre socialismo e capitalismo. Com a queda do Muro de Berlin e a desestruturação da União Soviética, as disputas globais passam a girar principalmente entre: a) a defesa do Estado de bem estar social de orientação keynesiana; *versus* o b) Estado mínimo e livre comércio de orientação neoliberal. Esse último foi adotado como referencial por vários governos da América Latina durante a década de 1990, expresso em privatizações, corte de gastos públicos, abertura comercial e concessão de autonomia aos bancos centrais. Sem alcançar o dinamismo econômico, as contradições sociais se agravaram, o que abriu espaço para vários governos de oposição. Em resposta à gradativa incorporação da orientação neoliberal, ressurgiu na ação pública o referencial do bem estar social. Sem haver completa hegemonia de um sobre o outro, originam-se Estados com orientação híbrida. Ou seja, os governos passam a mesclar livre comércio com a criação de políticas públicas voltadas a sanar suas contradições e promover o dinamismo econômico.

Com base nessa abordagem pode-se apontar que a agricultura recebe do referencial global: a orientação capitalista, a defesa do livre comércio⁶, o entendimento de que mais tecnologia é a

⁶ Como demonstra Bruno (2008), embora as elites agrárias adotem discursos pró-mercado quando o mesmo lhe favorece, o rompimento com a ideologia neoliberal ocorre toda a vez em que se deparam com situações difíceis,

solução de todos os problemas, que a química se sobrepõem à biologia e que a fome é um problema de falta de alimentos. Essas ideias são incorporadas ao referencial setorial agropecuário, que orienta a elaboração da maior parte das políticas públicas brasileiras. Aqui denominado “produtivismo”, esse referencial se materializa na simplificação e padronização dos sistemas produtivos, uso intensivo de insumos, variedades melhoradas em monocultura, proteção de cultivos/criações com produtos químicos e mecanização para poupar mão de obra, todos orientados para alcançar aumentos de produtividade – que seria o caminho para a lucratividade. O estabelecimento desse padrão tecnológico resulta em uso intensivo de capital, sendo sua implantação viabilizada, em grande parte, com recursos públicos. Ou seja, as políticas públicas elaboradas com vistas a apoiar a integração dos agricultores aos mercados de insumos e da mecanização, o que confere tanta importância ao crédito rural.

Em consonância com a noção de referencial, o recurso da abordagem cognitiva por “*fóruns e arenas*” permite verificar dinâmicas específicas nas quais se processam a negociação de políticas públicas – “deixando o papel dos atores mais evidentes e tornando o referencial mais compreensível e aplicável” (GRISA, 2010, p. 108). Ao centrar a análise nos atores, articula ideias, interesses e instituições, podendo ser adotado como base para a articulação das vertentes institucionalistas. “Compreende-se que as ideias são construídas pelos atores de acordo com seus interesses, identidade, relações de poder que os constroem e as regras do jogo que os regem” (p. 108). Destacam-se como elementos de análise os espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras, onde os atores debatem suas ideias e visões de mundo: *fórum de produção de ideias* (“lugar onde as ideias são produzidas”), *fórum das comunidades de políticas públicas* (“espaços de reutilização e institucionalização dessas ideias”, ou seja, onde são adequadas para serem aplicáveis nos instrumentos de políticas públicas). Enquanto nos “fóruns”, as ideias são debatidas no sentido de manutenção ou mudanças incrementais, as “*arenas*” assumem uma configuração crítica onde as ideias são selecionadas e, de fato, institucionalizadas em políticas públicas (GRISA, 2010).

A abordagem cognitiva contribui com as análises de políticas públicas ao valorizar questões dinâmicas da sociedade – crenças, ideias mais ou menos partilhadas, a aprendizagem e o conhecimento científico. Contudo, faz uma representação despreocupada das ideias, sem apresentar o que de fato são elas, como encontrá-las na realidade social, sua influência sobre as políticas públicas, assumindo-se um caráter mais argumentativo (retórico) do que propriamente uma matriz de análise. Além da falta de clareza metodológica, um mesmo paradigma global pode chegar a diferentes aplicações em virtude de elementos espaciais, temporais e visões setoriais. Tal condição é

exigindo a tutela e favores do Estado. Ou seja, “a defesa da primazia do mercado ou do Estado dependerá, fundamentalmente, do que melhor convier aos seus propósitos e do que melhor se ajustar aos seus objetivos” (p.271).

reflexo de variáveis negligenciadas ou subvalorizadas diante das ideias, especialmente, os planos institucionais e os interesses – representando inconsistências na passagem dos planos macro aos níveis inferiores. Ao adotar a suposição normativa de hierarquia e coerência dos níveis cognitivos mais amplos aos menores, a abordagem limita as possibilidades explicativas das anomalias surgirem nos estratos inferiores – provenientes de ações de resistência dos atores (SUREL, 1998; GRISA, 2010).

No caso da agricultura brasileira é evidente a orientação produtivista, mas verificam-se políticas com referenciais diferentes – como a prioridade à agricultura familiar e aos alimentos orgânicos no Programa de Aquisição de Alimentos. Pode-se considerar que esse fato expressa uma disputa de referenciais (ou de paradigmas), em que a agroecologia passa a conflitar com a agricultura convencional. Analisando os processos de mudanças de paradigma, Surel (1998) aponta que a penetração de um novo referencial pode não ocorrer de forma revolucionária, dependendo de dois filtros pré-existentes: a) da importância e características próprias do paradigma anterior: em vez de substituição, trata-se de uma adaptação do antigo ao novo – associação e hierarquização dos novos elementos com os anteriores; e b) das configurações institucionais específicas: capacidade dos interesses dos atores, das configurações institucionais e suas relações de poder alterar a nova matriz normativa e cognitiva. Embora a agroecologia se proponha a promover a transformação social, essa se depara com filtros que tendem a adequá-la ao referencial global. Não por acaso, como demonstram Niederle & Almeida (2013), um dos debates atuais refere-se à possibilidade de convencionalização da agroecologia.

Considerando as interações entre idéias e interesses, Palier & Surel (2005) apontam para a lógica da agregação na ação política. Ou seja, para construir maiorias de atores que aprovelem certas políticas ou cheguem a vitórias eleitorais, normalmente são necessários acordos com base em interesses diferentes, divergentes e visões contraditórias, o que dá origem e explica a forte ambiguidade nos discursos e ideias aprovados. Nessa direção, a compreensão sobre a adoção de uma política pública passa pela sua “capacidade de agregar interesses divergentes, visões contraditórias, pela compreensão da polissemia do seu conteúdo” (p. 19). Entende-se assim que a abordagem cognitiva pode ser uma importante entrada de leitura para a análise das mudanças políticas, mas deve ser complementada com a análise, em mesmo nível de importância, dos interesses e das instituições pré-existentes, bem como das relações de poder a eles inerentes. Partindo dessa complementaridade, os autores reforçam a necessidade de enriquecer as variáveis de pesquisa sobre um mesmo fenômeno ou política pública via articulação dos três neoinstitucionalismos:

Assumindo que os processos estudados são sempre portadores de conflitos e de compromissos entre os interesses envolvidos, formatados por instituições herdadas do passado e formuladas através de quadros cognitivos, normativos e retóricos, então a

primeira tarefa de pesquisa é decompor o objeto de estudo em unidades constitutivas baseadas nos “Três I’s”. Analisar as políticas públicas consiste, portanto, em decompor uma realidade complexa em dimensões (ou variáveis) identificáveis, não para simplificar, mas para torná-la compreensível através das categorias de análises existentes, para permitir em seguida efetuar a comparação com outros fenômenos similares e para testar enfim certo número de hipóteses fundadas sobre essas variáveis, tais como já formuladas, por vezes, na literatura (PALIER & SUREL, 2005, p. 11, tradução livre).

Em cada momento e espaço, uma das variáveis tende a se sobrepor sobre as demais, mas essa definição deve ser resultado de constatação *a posteriori*. Para isso, pode-se cruzar a análise dos “Três I’s” com dois processos analíticos: a) grade sequencial das dinâmicas da política pública: a emergência do problema político (onde os novos instrumentos não podem invalidar os anteriores); sua introdução na agenda (elaboração de soluções opostas às normas vigentes ou reproduzindo a lógica institucional); a decisão por uma delas (segundo paradigmas e interesses que podem estar baseados em um consenso contraditório, que nem sempre reflete na escolha mais racional); a implementação (as implicações das novas instituições sobre o funcionamento institucional); e a avaliação (que nem sempre ocorre); e b) sequência temporal: enquanto as ideias são gestadas no longo tempo e quase não mudam, os interesses são volúveis no curto prazo, cabendo às instituições cumprir o papel mediador entre os extremos; ou ainda, uma proposta de análise temporal baseada na emergência, institucionalização, questionamento e reforma, podendo ainda ser seguido de declínio ou desaparecimento (PALIER & SUREL, 2005).

A adoção de grades sequenciais ou temporais pode auxiliar na delimitação e sistematização das análises. Contudo, as variáveis determinantes das políticas públicas são as linhas estratégicas, lógicas institucionais e dinâmicas intelectuais (cognitivas e normativas), os quais devem ser identificados em cada momento e espaço. A articulação entre elas permite a criação de hipóteses complementares com base nas distintas teorias, onde a comprovação ou negação devem ser testadas a partir das condições empíricas de cada política.

3 Os “Três I’s” na Delimitação da Análise do Pronaf e SEAF

A ação pública segue um conjunto de regras que afetam as possibilidades de escolha dos atores. Ao estimular ou restringir as decisões individuais, essas normas podem ser analisadas como instituições. Nesse sentido, as ideias, interesses e instituições configuram-se em expressões de tais dinâmicas, constituindo-se em variáveis de análise. Em sua aplicação na análise do Pronaf e do SEAF, objetiva-se identificar os “Três I’s” e avaliar suas capacidades de interferirem sobre a racionalidade técnico-produtiva dos agricultores familiares, lhes estimulando (ou não) a adotar técnicas que seguem os preceitos da sustentabilidade. O atendimento desse objetivo é desdobrado em variáveis e indicadores (Quadro 1), para as quais foram elaboradas questões e apresentadas as primeiras interpretações. Como os “Três I’s” são mobilizados principalmente para compreender a

etapa da formulação de políticas públicas, as ideias, interesses e instituições materializados na operacionalização devem ser confrontados com o discurso dos formuladores. Essa comparação permite demonstrar a racionalidade limitada da ação pública, identificando confluências e contradições/rupturas que enriquecem a base explicativa.

QUADRO 1 – Variáveis e indicadores de análise do Programa Nacional de Financiamento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) entre os agricultores familiares do Extremo Oeste Catarinense.

Tema	Variáveis	Indicadores
Bases constituintes e funcionais das políticas públicas (Pronaf e SEAF)	Ideias	Concepção de desenvolvimento rural (modelo técnico, atores sociais contemplados, função do setor).
		Orientação de agricultura baseada em uma ou outra parte das seguintes dualidades (autonomia/integração; produtivismo/agroecologia; monocultura/diversificação).
		Presença de ideias de sustentabilidade e as possíveis diferenças de significados entre os atores.
		Entendimento sobre o papel das políticas públicas para a agricultura familiar, bem como dessa própria categoria social.
	Interesses	Agentes econômicos e financeiros beneficiados com as normas atuais do Pronaf e SEAF na escala local e geral.
		Interface entre as políticas públicas e a existência/expressão de objetivos (extra)econômicos dos atores envolvidos em escalas temporais de curto, médio e longo prazo.
	Instituições	Dependência de caminho na construção das políticas públicas do SEAF e Pronaf (seguindo normas de políticas já existentes).
		(In)compatibilidade das normas do SEAF e Pronaf com a agricultura convencional, camponesa e agroecológica.
		Construção/reprodução local de padrões de decisão que mediam a relação entre escolha individual e o funcionamento geral do SEAF e do Pronaf.

As questões formuladas buscam levantar as ideias de modelo produtivo, desenvolvimento rural e sustentabilidade que se expressam no discurso dos atores. As instituições (formais e informais) representam a mediação entre ideias e interesses. Esse último se evidencia na busca pela efetivação das ideias, podendo haver confluências e conflitos em um mesmo discurso e entre atores diferentes. Identificados os elementos que compõem os “Três I’s”, verificam-se as possibilidades de influência entre eles. Estima-se que a interface das ideias e interesses dos atores com as instituições normativas da política pública ofereçam elementos explicativos suficientes para a análise de seu funcionamento prático. O olhar contempla ainda sua dimensão temporal, buscando captar as alterações da ação pública através do tempo. A ênfase recai nas rupturas e reproduções e seus

elementos explicativos. Essas explicações ainda serão contrastadas com estudos técnicos com vistas a reforçar ou relativizar sua importância explicativa.

Questão 1) Quais as ideias, interesses e instituições são identificados no discurso dos atores envolvidos na construção e operacionalização do Pronaf e SEAF?

A formulação e implementação do Pronaf e, conseqüentemente, do SEAF seguem um *ideário* de agricultura convencional produtivista. Suas normas são definidas a partir de concepções *institucionais* adotadas na “modernização conservadora”, buscando viabilizar o acesso de segmentos da agricultura familiar aos pacotes tecnológicos. No SEAF, essa dependência de caminho reproduz normas do Proagro tradicional e do próprio Pronaf. Os limites à inovação institucional refletem na dificuldade de incluir grande parte dos agricultores de menor poder aquisitivo e que adotam práticas agroecológicas. A isso se associam interesses de segmentos econômicos beneficiados pelo modelo agrícola modernizante.

Q. 2) O Pronaf e o SEAF atendem os interesses dos agricultores familiares convencionais e orgânicos?

Os agricultores familiares que adotam sistemas convencionais enfrentam limitações pontuais no funcionamento do Pronaf e SEAF. A desinformação tende a causar a perda da cobertura total ou parcial (glosa) do seguro agrícola, sendo o aprendizado construído em experiências práticas de prejuízos e não em espaços de capacitação preventivos. A isso se soma a ausência de seguro para algumas atividades, o que pode desestimular inclusive o acesso ao crédito rural. Já os agricultores orgânicos se deparam com ampla incompatibilidade entre seus sistemas produtivos e o funcionamento operacional do crédito rural e do seguro agrícola, não conseguindo fazer valer seus interesses frente à prática institucional adotada pelas organizações financeiras. A necessidade de elaborar projetos específicos para agroecologia aumenta os custos de transação do contrato de crédito, sendo um importante motivo para as instituições financeiras preferirem o projeto padrão (convencional), que lhes é mais rentável.

Q. 3) Em que medida as ideias, interesses e instituições existentes em torno do Pronaf e do SEAF interferem e alteram as decisões técnico-produtivas dos agricultores familiares?

O referencial global de que a fome é um problema da falta de alimentos repercutiu na criação de um referencial setorial agropecuário de que produzir mais é melhor, que passa a ser estimulado pela ação pública. Essa ideia se expressa na prática pelo uso intensivo de insumos de origem industrial, que se viabiliza economicamente em presença de sistemas de crédito rural e seguro agrícola subsidiados para enfrentar as safras frustradas. A construção desse referencial produtivista começa em espaços de formação das ciências agrárias e se estende na atuação de mediadores profissionais e demais entidades do setor. Esse fica mais evidente na Ater privada,

quando os salários comissionados subvertem as normas técnicas e éticas para elevar as vendas de insumos.

Q. 4) Essas políticas públicas têm contribuído para a aplicação das ideias de sustentabilidade na agricultura familiar?

Em contraste com o referencial global de sustentabilidade construído a partir dos anos 1970, a intensificação dos sistemas produtivos convencionais com uso de recursos públicos não exige a adoção de preceitos ambientais. A ação pública agropecuária adota o referencial setorial produtivista, em que importantes dimensões da sustentabilidade não estão contempladas. Ampliando essa contradição, agricultores familiares não têm conseguido cobertura no seguro agrícola para práticas agroecológicas (supostamente mais sustentáveis).

Q. 5) Quais as alterações institucionais apontadas pelos agricultores familiares poderiam ser consideradas pelos mediadores do Pronaf e SEAF com vistas a alcançar os preceitos da sustentabilidade?

A vinculação do SEAF e do Pronaf à adoção de normas técnicas ambientalmente mais adequadas constitui-se em uma alternativa para a promoção da sustentabilidade. Entre essas estão insumos e técnicas de orientação camponesa que podem ser valorizados economicamente nos projetos de crédito e no SEAF, mesmo sem passar pelo mercado. Ao estimular o uso daquilo que o agricultor produz (autonomia), o pagamento de indenizações deixa de ser um seguro para o banco, pois se converte em garantia de pagamento do trabalho e insumo do próprio agricultor.

Referências Bibliográficas

BERLIN, I. Ainda existe a teoria política? In: Hardy, H.; Hausheer, R. (orgs.). **Estudos sobre a Humanidade**, São Paulo, Cia. das Letras, 2002, pp. 99-130.

BONNAL, P. et al. A trajetória histórica das políticas agrícolas e rurais: o nível nacional. In: BONNAL, P. (Org.). **Construção do Estado e trajetória de evolução das políticas agrícolas no Brasil (1889-2009). Document de travail du projet Production des Politiques Autous du Développement Durable - N° 03/08.** 2008, pp. 4-99.

BRUNO, R. “Com a boca torta pelo uso do cachimbo”. Estado e empresários agroindustriais no Brasil. In: COSTA, L. F. C; FLEXOR, G; SANTOS, R. (Orgs.) **Mundo Rural Brasileiro. Ensaios interdisciplinares.** Mauad X/EDUR, Rio de Janeiro - Seropédica, 2008, pp. 271-282.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural (online)**, v.4, n. 1, p. 96-116, 2010.

GUNNELL, J. A ciência política e o Declínio da Teoria Política. In: _____. **Teoria Política**. Brasília, Ed. UnB, 1981, pp. 7-22.

HALL, P. A. TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua nova**. N° 58, 2003, pp. 193-224.

MULLER, P. L'analyse cognitive de politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue française de science politique**. 50° année, n° 2, p. 189-208. 2000.

_____. **Les politiques publiques**. 10^e édition, Paris: PUF, 2013. 127p.

NIEDERLE, Paulo A.; ALMEIDA, Luciano de. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: NIEDERLE, P. A. et al. (Orgs) **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013, pp. 23-67.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois i" et l'analyse de l'état em action. **Revue française de science politique**. v. 55. n° 1, février 2005, pp.7-32.

ROSANVALLON, P. Por uma história conceitual do político (nota de trabalho). **Revista Brasileira de História**, vol. 15, n. 30, pp. 9-22, 1995.

SKINNER, Q. Significação e compreensão na história das idéias. In: _____. **Visões da Política**, Algés, Difel, 2005, pp. 81-126.

SUREL, Y. Chronique - Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", **Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques**, n°87 - L'extrême droite en Europe, p.161-178, 1998. Disponível em: <<http://www.revue-pouvoirs.fr/Chronique-Idees-interets.html>> Acesso em: 04/11/2013.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-255, 2003.

WOLIN, S. Political theory as a vocation. **American Political Science Review**, vol. 63, n. 4, p. 1062-1082, 1969.