

# Estabelecidos e *outsiders* nas políticas de crédito: o caso do PRONAF B<sup>1</sup>

Fernando Bastos – UFRN

## RESUMO

Trabalho que tem por objetivo estudar o ambiente institucional para a implementação de políticas de financiamento direcionadas à agricultura familiar. A hipótese central é que, apesar de todas as mudanças ocorridas nas normas de crédito, no sentido de reduzir os obstáculos existentes para o acesso dos *outsiders*, permanece o mesmo ambiente institucional que deu apoio à modernização – cristizador de estruturas reforçadoras dessa exclusão. O pressuposto mais relevante é que os agricultores pobres são os mais expostos às limitações institucionais. Os conceitos de arranjo institucional e de ambiente institucional utilizados neste trabalho foram construídos com apoio da escola institucional, contemplando-se a dimensão econômica, a sociologia das organizações e a ciência política. Na relação das mudanças institucionais com a atuação estatal, foi importante a leitura de estudiosos do Estado Brasileiro. A parte empírica constou de uma pesquisa em que foram aplicados questionários com agricultores beneficiados e não beneficiados com o PRONAF B, em treze municípios do Rio Grande do Norte. Em cada município, foram realizadas entrevistas com quatro de seus principais mediadores. Os resultados da pesquisa ratificaram a hipótese do trabalho de que a concepção das políticas públicas não leva em conta o papel das instituições no comportamento e nas escolhas dos agentes individuais e coletivos, depreendendo-se que essa política, como outras, carece de mediações que transcendam a racionalidade dos marcos legais.

Palavras-chave: Instituições. Políticas públicas. Agricultura familiar. PRONAF B.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to study the institutional atmosphere required to the putting into practice of finance policies directed to familiar agriculture. The central hypothesis is that, in spite of all the changes that have been verified in the credit rules seeking to reduce the existing credit obstacles on the way of the outsiders, the institutional atmosphere that has supported modernization remains the same: it crystallizes the structures that reinforces exclusion. The most important assumption is that poor farmers are more subject to institutional barriers. The concepts of institutional arrangement and ambient, which are used in this paper, have been constructed with the aid of the institutional school and contemplates the economic dimension, the sociology of the organizations and the political science. In the report of the state-led institutional changes, we highlight the work of the researchers of the Brazilian State. The empirical part of this paper refers to an investigation in which many questions had been proposed to farmers benefited and not benefited from the PRONAF B program in thirteen Rio Grande do Norte provinces. In each province many enquires had been made with four of its main mediators. The results of these enquires have confirmed the work's hypothesis, that the conception of public policies do not take into consideration the role of the institutions in the behavior and in the choices of the individual and collective agents. So it can be concluded that this policy, as so many other ones, is lacking in mediations that go beyond the rationality of the legal marks.

Keywords: Institutions. Public policies. Familiar agriculture. PRONAF B.

<sup>1</sup> Este texto é um resumo da tese de doutorado do autor, em ciências sociais, cujo título é *Ambiente institucional no crédito rural: avanços e retrocessos*.

## DECISÕES COLETIVAS EM AMBIENTE DE INCERTEZA

A tomada de decisões, em contextos de países onde os direitos substantivos são negados e o acesso aos benefícios do avanço tecnológico é uma miragem para a maior parte da população, exige que os esforços se centrem nas características de sua sociedade, com pautas que levem em conta a sua história, as diversas intervenções a que foi submetida, as trajetórias de subordinação de que faz parte essa população reprimida, dentre outros aspectos (SEN, 2000).

Isso não apenas implicará a concepção de políticas diferenciadas, porque dirigidas para demandas cuja natureza e tempo exigirão soluções próprias, mas se plasmará em condições de negociação e em modelos mentais muito diferenciados. Num ambiente institucional tão diversificado, onde as preferências e as escolhas políticas se submetem à genealogia dos indivíduos, também não pode ser olvidada a complexidade das relações e, por consequência, os institutos que dão “estabilidade” a essa sociedade complexa. Essas estruturas – as instituições, que conformam as relações interpessoais, constituídas de regras formais e informais e de rotinas, são determinantes para as escolhas dos indivíduos e grupos.

Mas, que são instituições? As instituições determinam a alocação de recursos? O Estado e os grupos dominantes condicionam os hábitos e as normas de conduta dos grupos sociais? Essas e outras indagações poderiam ser feitas a respeito desse fenômeno e muitas respostas poderiam advir, como vem acontecendo, na medida do interesse dos pesquisadores de diversas áreas. A falta de uma linguagem comum e a ausência de interlocuções mais frequentes têm criado obstáculos para a evolução da teoria institucional e contribuído para certo isolamento dos pesquisadores. Além disso, sua natureza interdisciplinar, num ambiente em que se privilegia a departamentalização do conhecimento, vem contribuindo também para que os resultados da investigação sejam limitados. Apesar disso, e talvez por conta disso, é que o insti-

tucionalismo tem despertado a atenção de cientistas políticos, sociólogos, antropólogos e, com bastante interesse nas últimas décadas, dos economistas.

Em sua versão econômica, segundo Call e Carlos (2004), o institucionalismo opera através de uma visão dinâmica, pragmática, não-individualista e não-mecanicista. Tem como princípio o fato de que as regularidades econômicas se devem ao papel das estruturas de organização política e social. Os institucionalistas, em confronto com a doutrina neoclássica, afirmam que não é a racionalidade, mas são as formas de pensar e os costumes que movem o comportamento econômico. Defendem a interdisciplinaridade para o entendimento dos processos econômicos.

É importante registrar que o institucionalismo ficou fora do foco das ciências sociais por quase quarenta anos, retornando através de Coase (1960), quando, ainda graduando em Economia, em 1932, escreveu a *Natureza da firma*, privilegiando principalmente uma temática no plano das microinstituições e tendo como foco a alocação dos recursos *versus* custos de transação<sup>2</sup>.

North (1990), para quem as instituições seriam “as regras do jogo de uma sociedade”, amplia esse foco para a compreensão do aspecto histórico do fenômeno do desenvolvimento, refletindo sobre o Estado e estendendo a dimensão institucional no plano das regras informais, embora ainda preso à maximização das utilidades e a satisfação do interesse próprio, aspectos caros à economia neoclássica.

---

2 Desenvolvidos por Coase (1960), nas décadas de 20 e 30 do século passado, as quais de certa forma revolucionaram a teoria dos custos, concebida atualmente como um esforço para superar as fragilidades da teoria neoclássica, para a qual as instituições são parâmetros exógenos. Williamson (1979) iniciou seus trabalhos em economia institucional com a categoria de custos de transação, para ele tido como fricções inevitáveis do processo econômico. Os custos de transação seriam maiores na medida em que fossem menores os níveis de “institucionalização” da sociedade. Ampliando a idéia de custos de transação, North (1990) observa que, considerando um determinado desempenho institucional, uma sociedade teria desempenho tão mais eficiente quanto menor fosse o custo de transação. As sociedades do terceiro mundo teriam seu atraso explicado pela institucionalização inadequada e consequentes custos muito altos de transação.

A discussão do papel do Estado na teoria institucional sempre se deu marginalmente, em parte porque, ao centrar-se na otimização da escolha por parte dos indivíduos, perdeu de vista a natureza do que a ação dessa entidade pode representar para o comportamento das pessoas. Outra razão plausível decorre da própria visão economicista de que fenômenos políticos, como são os que determinam a intervenção do Estado, devem ser tratados pela ciência política. Seriam “externalidades” que nenhum papel desempenham nas escolhas econômicas, portanto variáveis exógenas aos modelos construídos.

O entendimento, neste caso, é que, ao vincular-se o Estado com a conduta dos grupos sociais, dessas atuações coletivas emergem marcos regulatórios e ajustes que se reproduzem historicamente em comportamentos e convenções, que podem resultar tanto na cooperação e reciprocidade como na resistência a estímulos contra o isolamento. Por outro lado, o Estado recebe influência da sociedade, na medida em que a sociedade organizada molda a política e esta determina a correlação de forças que age sobre as atuações do Estado.

Isso compreende uma visão alternativa das instituições, o que se contrapõe também à “nova economia institucional”, na qual são aceitos alguns referenciais caros à economia neoclássica, tais como a ênfase no interesse próprio e no comportamento racional, mesmo que limitado. No caso da nova economia institucional, o papel das instituições está dirigido para a construção de arranjos que possam reduzir os custos de transação e influir no comportamento subsequente.

A “economia institucional”, rótulo sugerido recentemente por Hodgson (2000a) como uma concepção alternativa ao neoinstitucionalismo, substitui a idéia de “mão invisível” por um complexo de instituições em permanente mudança, em cujo formato o Estado e a sociedade são determinantes.

Nesse caso, as instituições não se constituiriam apenas em constrangimentos, como supõem os economistas neoinstitucionalistas, mas também em forças impulsionadoras na realização de vocações

e de oportunidades. Conforme enfatiza Hodgson (2000c), os referenciais cognitivos seriam os hábitos e costumes, em lugar do intelecto e das sensações.

O pressuposto teórico deste estudo é que existe um ambiente institucional, moldado à luz dos marcos legais impostos à sociedade e das reações dos indivíduos e grupos sociais a essas intervenções, no contexto de seus interesses, de suas normas e convenções, de sua cultura, dos limites a que estão submetidos e das mediações que são feitas pelos arranjos que lhes dão suporte. O sucesso ou a frustração dessas ingerências reflete não apenas a racionalidade das leis e dos organismos concebidos para esses fins como também o interesse de cooperar ou de resistir, por parte desses grupos.

Nesse sentido é que Putnam (1996) trata a constatação da existência de ciclos viciosos no desenvolvimento das sociedades como o reconhecimento da debilidade das instituições prevalentes e do impacto destas sobre a sustentabilidade das organizações sociais. Estas, mesmo sendo de fundamento democrático, não impedem as assimetrias que excluem em definitivo os grupos que não conseguiram impor suas necessidades nas agendas políticas.

É impossível, no entanto, dar tratamento a elementos dessa natureza, sem que marcos legais possam induzir novas experiências nos indivíduos, reproduzindo mudanças de categorias, de classificações e de construções mentais, ordenadas de forma que os agentes possam refletir sobre seu papel na história. Uma nova visão do Estado, mais ampliada que as tradicionais, é o que sugere a retomada de sua discussão, a partir de estudos como o de Skocpol (1985).

A hipótese mais relevante deste trabalho é que a falta do sucesso previsto nessa empreitada para promover um apoio mais eficaz aos grupos excluídos do campo decorre de um distanciamento entre os propósitos contidos nos marcos legais que apóiam as intervenções e o ambiente institucional onde elas se efetivam, mais adequado ao produtivismo e com pouca sensibilidade para perceber a natureza complexa das demandas existentes.

## DIMENSÕES DA INSTITUCIONALIDADE

O fulcro do entendimento desta pesquisa está fincado na compreensão de dois conceitos – arranjo institucional e ambiente institucional – numa tentativa de ampliação teórica da dimensão microssocial, como é trabalhada na “nova economia institucional”, em Williamson (1989), em que tem sido usado num limite muito próximo à teoria da firma. Além disso, também é propósito desta construção aprofundar o que genericamente vem sendo denominado de “ambiente institucional” nas ciências sociais, numa dimensão que incorpore outras disciplinas, particularmente a economia, a ciência política e a sociologia das organizações, mais próximas da idéia.

Nessa acepção, os marcos legais (formais) deixam de representar apenas apetrechos judiciais, para darem significado também ao mundo concreto das organizações e das políticas públicas. As regras informais compreenderiam os acordos, os códigos de conduta, as crenças, a cultura. No entanto o mais importante é a compreensão das instituições (formais e informais) com um propósito mais amplo que o de constrangimento social, de forma que possam ter também o fito de fazer refletir, de estimular, de fazer ascender, de criar oportunidades, de potencializar políticas públicas e de estimular a reciprocidade.

Também é fundamental, na compreensão do ambiente institucional, a interatividade das instituições, indivíduos e grupos sociais, reproduzindo novos grupos e organismos, modificando normas de conduta, adequando mecanismos de intervenção, seja numa compreensão *top down* de “causação descendente” conforme Hodgson (2000b, 2001), seja no sentido *down size* – qual a expectativa da mobilização ou da ação de representações corporativas. É importante tentar elucidar as tensões entre as regras formais modificadas e a persistência de limitações informais, cujas implicações são importantes para se compreender como variam a economia e a política e como os diferentes agentes sociais respondem aos estímulos de mudança.

De princípio, a efetivação das intervenções em determinada realidade social requer o apoio de instrumentos orientados para fins, seja no que se refere ao aparato legal (constituição, leis, decretos, portarias, regulamentos, ajustamentos formais de conduta, etc.), indispensável ao controle das ações, como também os organismos públicos, parcerias privadas e mediadores em geral, com seus *scripts* e desempenho assegurado na implementação das ações. Esse conjunto de regras e organismos deve ser denominado de “arranjo institucional”.

Ocorre que esses instrumentos, como composição de suporte às políticas públicas, com papéis e objetivos definidos, terão que interagir com mais mediações que as diferentes articulações no interior dos marcos legais, formais, concretos. Essas mediações são as limitações informais, decorrentes da cultura dos grupos sociais e das informações transmitidas socialmente (códigos de conduta, comportamentos, crenças, convenções). As tensões resultantes dessas interações entre os marcos legais e as limitações institucionais engendrarão novas atitudes e tomadas de decisão, como resultado das construções mentais reordenadas na mente dos indivíduos e socializadas no coletivo. O ambiente institucional é o espaço construído através desses processos relacionais.

As novas estruturas decorrentes desse processo poderão facilitar a cooperação ou estimular a deserção, a resistência a mudanças, dependendo da sua compreensão na correlação de forças que prevalecerá entre os principais agentes e instituições. O desempenho das intervenções será resultado da eficiência da mudança institucional e da efetividade das instituições, reduzindo o ambiente de incerteza existente, de forma que possam ser empreendidas iniciativas incentivadoras da inclusão.

A compreensão de “ambiente institucional” neste trabalho de pesquisa deve conter, pelo menos, alguns aspectos relevantes, a saber:

- Existe uma relação dialética entre os indivíduos e as instituições. O indivíduo é livre diante destas, mas ao mesmo tem-

po se vê controlado, condicionado por sua existência.

- Existe uma relação forte (*top down*), determinante, entre os marcos legais que são produzidos por governos (constituição, leis, políticas públicas, atuação de organismos) e o comportamento de indivíduos e grupos.
- O hábito de cooperar com mudanças ou de resistir a elas depende do resultado das experiências dos indivíduos e grupos com respeito às intervenções realizadas historicamente.
- O comportamento dos agentes mediadores de intervenção não é reflexo apenas do *script* dos organismos, mas um *mix* entre os objetivos, a experiência acumulada de seus agentes na relação com as entidades que representam e o resultado da interação com o meio, com seus códigos de conduta, suas crenças, sua cultura, suas limitações físicas.
- As instituições não agem apenas no sentido de constranger para reduzir custos de transação econômicos e políticos, mas também para criar, realizar oportunidades e promover direitos substantivos.
- Existe uma relação de poder e dominação que orienta a compreensão dos atores sociais, de forma que as escolhas feitas são o resultado dos conflitos e das tensões entre mudanças das instituições, “construções mentais” cristalizadas no interior dos indivíduos e grupos. Como afirmam Elias e Scotson (2000), esses diferenciais de poder não são afetos apenas à posse monopolista de bens, mas aos graus de organização das pessoas implicadas, do que são exemplos as diferenças de coesão interna e de controle comunitário.
- Num sistema democrático, os mecanismos estabilizadores (instituições) das relações assimétricas de acesso aos direitos só se modi-

ficam de forma lenta e gradual, através de regras de negociação.

- Os problemas locais não ocorrem num vácuo sociológico, são inseparáveis dos problemas de uma escala maior – de uma região, de um país.
- A políticas públicas para se efetivarem necessitam de legitimação, de serem submetidas ao “controle social”<sup>3</sup>.

Dentro dessa assertiva, ambiente institucional seria o espaço relacional<sup>4</sup> construído por representações de um conjunto de organismos, regras, convenções, costumes e valores, que, dependendo da compreensão e do consenso dos atores, poderá resultar na prática de reciprocidade ou na deserção. Em se tratando de políticas públicas, as tensões entre a intervenção estatal, as demandas locais e as “construções mentais” prevaletes condicionam os resultados.

#### O AMBIENTE INSTITUCIONAL PARA O PRONAF B<sup>5</sup>

Todo esforço empreendido para a modernização da agricultura, apesar dos resultados econômicos, não alterou a situação de pobreza da maioria da população rural brasileira. A política de crédito rural – carro-chefe da transformação tecnológica do campo – frustrou a expectativa de desenvolvimento rural sustentado, menos por deficiência das normas do SNCR<sup>6</sup> que pelas regras formais e informais que

3 No sentido de Berger e Luckmann (1985), mais próximo do reconhecimento da existência de tais políticas, que da idéia de controle parcial ou total de seu desempenho.

4 Próximo da idéia de campo relacional, em Bourdieu (1996), segundo o qual os conflitos se dão entre os diversos grupos, com posições de classe, a partir da posse de diferentes tipos de capital (econômico, simbólico e cultural) e de como as diferentes distribuições desses capitais findam estruturando a desigualdade social.

5 Linha de crédito do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) que contempla os agricultores mais pobres, com renda bruta anual familiar de até R\$ 2.000,00 (MCR- 10-2), Resolução 3.206, 24/06/2004.

6 Sistema Nacional de Crédito Rural.



regem as relações do sistema financeiro em geral e deste com os demais mediadores do arranjo institucional que dá apoio a essa política pública (SAYAD, 1984).

Desde os últimos anos da década de 90, principalmente, como resultado da atuação de organismos de representação desses excluídos e da ação de movimentos internacionais, as agendas de governo têm privilegiado a concepção de políticas públicas voltadas à correção das desigualdades. Assim tem ocorrido com o PRONAF, cuja concepção inicial, com as mudanças que se fizeram posteriormente, aponta nessa direção.

No entanto o sucesso do PRONAF B, e particularmente a ampliação do quadro de beneficiários observada nos últimos dois anos (2003-2004), não sanou óbices importantes, principalmente aqueles cuja solução possibilitaria no futuro uma vida autônoma para os agricultores mais pobres, que os tornassem menos dependentes desse tipo de ação pública.

Nessa assertiva é que Abramovay (2001) reforçou a necessidade de compreender o mercado de crédito e a dificuldade de acesso dos agricultores, indo além da assimetria de informação. Sugere o autor que sejam estudados os diferentes sujeitos sociais que constituem esses mercados e o ambiente institucional em que estão imersos.

O ambiente institucional forjado contém obstáculos muito importantes para que ocorra uma mudança substancial na vida dos agricultores mais pobres. Da parte desses grupos, servem de exemplo, pelo menos: as condições sócio-educacionais – muitas vezes beirando uma “subcidadania” – o controle precário sobre as áreas de cultivo, a desconfiança e a falta de maiores informações quanto à natureza dessa política e o desconhecimento de como se constroem relações de reciprocidade com os agentes financeiros. Além disso, a resistência a empreender ações que potencializem seus esforços sob qualquer forma de cooperação recíproca também contribui para agravar esse quadro de dificuldades e cristaliza

uma trajetória de isolamento e de dependência desse grupo social.

De modo geral, os agentes mediadores que apóiam essa intervenção – mesmo respeitando-se esforços realizados – se revelam carentes de condições técnicas e de infra-estrutura adequada ao trabalho, depreciam, muitas vezes, a real potencialidade dessa nova clientela de crédito – o que também contribui para uma baixa eficiência de suas ações – não privilegiam esforços integrados, desenvolvem atividades paralelas, são pouco criativos e possuem diferentes percepções do caráter dessas intervenções.

Esta pesquisa demonstrou que o arranjo institucional que dá apoio ao PRONAF B, paradoxalmente, mesmo sendo importante na implementação desse programa, apresenta relevantes empecilhos para a ampliação de sua base social, tal como afirma Abramovay (2002a, 2002b). Os números apresentados caracterizam bem os agricultores beneficiados e os não-beneficiados, suas atitudes frente às regras do programa e suas percepções a respeito dos mediadores diretamente envolvidos com seu cotidiano de interesses. Por outro lado, as entrevistas com os parceiros denunciam muitos “ruídos” nessa mediação, que reforçam as dificuldades para um salto qualitativo da inserção dos agricultores e pescadores pobres.

A insuficiência de infra-estrutura nos escritórios locais dos organismos de assistência técnica não condiz com a geração efetiva de recursos financeiros para o órgão, originados da cobrança de uma taxa de assistência técnica. Quando das entrevistas foram feitas algumas estimativas desses valores pelo entrevistador juntamente com os técnicos, revelando-se que essas deficiências não se justificavam e que sua permanência estaria ocasionando uma excessiva dependência para com a prefeitura local, fato que não pode ser confundido com uma suposta parceria.

O baixo nível de inadimplência nas operações de crédito se dá mais por restrições informais a que estão submetidos os agricultores familiares que por respeito à formalidade dos contratos – em muitos casos, celebrados sem a devida compreensão de seus

signatários. A realização do compromisso, em vez de advir dos benefícios derivados dessa troca entre o beneficiário e o agente financeiro, estava mais afeta a outros aspectos peculiares dessa relação: à consciência da obrigação de cumprir, ao desejo de não sofrer restrições e de evitar prejuízo para outras pessoas mais próximas. Isso ocorria mesmo nas ocasiões em que o agricultor era injustamente penalizado, por não compreender e não atender à lógica dos prazos de pagamento constantes dos contratos de operações de crédito.

Um aspecto marcante da pesquisa está relacionado com a resistência desse grupo ao associativismo, mormente quando posto em confronto com as exigências de mobilização, que é uma característica do PRONAF. Transparecem nesse caso, uma certa desconfiança e um distanciamento das relações de associativismo fora da família ampliada e a pouca importância que os agentes mediadores dão a essa prática e às possibilidades destas se efetivarem nos hábitos das famílias rurais.

As experiências de associativismo mais comuns no PRONAF estão relacionadas com a criação de pequenos grupos, por exigência do agente financeiro no ato de contratação do financiamento, no que têm contribuído os demais parceiros. Outra experiência, menos comum, está relacionada com o surgimento de associações comunitárias rurais, motivadas por demandas pontuais de interesse mais geral, passíveis de atendimento através de outras políticas públicas. Nesses casos, tem sido importante a participação de ONGs operando no local.

Essa indisposição para a cooperação e a reciprocidade, consubstanciada numa associação formal ou informal, tem seu reforço no próprio transcurso da atuação dos parceiros de PRONAF. Uma evidência disso é a maneira como vem sendo posta em prática a assistência técnica, com uma ação voltada para o atendimento individual, em detrimento do coletivo, o que é um legado da modernização conservadora, em que as visitas do técnico se realizavam nos moldes da agricultura “no nível de empresa rural”. É significativa nesse aspecto, a ausência de uma me-

todologia de extensão voltada para ações coletivas, num momento em que se amplia o espaço de atendimento e em que prevalece um tipo de clientela para o qual o atendimento individualizado é impraticável e impróprio à solução das demandas.

De fato, os parceiros que apóiam essa política pública, quando não dão o devido crédito para a construção de novas institucionalidades, que privilegiem o esforço comum e a engenhosidade, negam a possibilidade mais efetiva de mudança de vida dessas populações pobres e reforçam o ambiente de descrédito e de frustração diante de iniciativas dessa natureza.

Na presença dessas condições, o ambiente institucional reproduz a falta de civismo em que apenas prevalecem interesses pessoais – inadequados –, em detrimento dos grupos, como foi estudado por Putnam (1996) quando pesquisava na Itália as razões que moviam os indivíduos que demandavam organismos públicos em diferentes regiões daquele país.

A transmissão de informações relativas ao PRONAF B junto ao público-alvo e a outras políticas públicas às quais se adita para efetivar mudanças tem sido mais um óbice para a adesão dos beneficiários. Nesse sentido, as informações, em muitas ocasiões, criam, nos grupos de beneficiários, expectativas negativas em dois extremos: um receio de comprometer-se com ação pública e o que é mais grave – a percepção de que estão frente a uma política assistencialista.

São também significativos os limites de transmissão de informação quando esta se faz a partir de instâncias centrais de governo e veiculadas na grande imprensa, principalmente em rádios e televisão. De fato, como não é explicitado o tempo em que as coisas de fato podem se materializar, as notícias se chocam diretamente com o que efetivamente acontece no momento em que um interessado procura ter acesso a determinada ação pública. Nesse particular, os organismos de mediação, resistentes a mudanças e necessitando de um determinado tempo para se adequarem, não conseguem dar seqüência ao que é demandado. Isso para não falar de outros entraves

institucionais não observados quando da concepção das políticas.

Existe uma aparente falta de sentido quanto ao grau de confiança do agricultor nos organismos de apoio – entre as opções de escolha e as razões do agricultor para fazê-las – revelando níveis de racionalidade limitada. Dessa racionalidade, pontifica, como causa, sobretudo, a transferência parcial de informações por parte do próprio arranjo. De fato, por exemplo, alguns agentes negligenciam informações quanto às etapas que devem percorrer os pretendentes ao crédito, enquanto outros incorrem em erros semelhantes por não esclarecerem convenientemente o pretendente sobre os compromissos que assume ao optar pelo crédito.

Por outro lado, a intervenção dos atores de mediação nessas demandas, condicionando seu apoio a propostas que contemplem apenas determinadas atividades, limita as oportunidades de realização desses grupos para desenvolverem suas aptidões com criatividade e autonomia. A insistência em privilegiar atividades que não abrem oportunidades mínimas de crescimento na renda familiar, como a aquisição de animal de grande porte, é um exemplo concreto desse procedimento. Talvez pudesse constituir-se em exceção, nesses casos, a compra de boi de serviço, na perspectiva de que o agricultor pobre auferisse renda adicional com o trabalho do animal em outras glebas. Mesmo assim, as propostas de crédito necessitariam, para sua aprovação, de uma permanente avaliação, por parte do banco, da demanda local para esses serviços. Essa prestação de serviços, além de localizada e sazonal, depende de condições climáticas e da infra-estrutura existente em máquinas de propriedade privada e pública. Esta última, muitas vezes com oferta abundante em períodos eleitorais, inviabiliza por completo a sobrevivência da prestação desses pequenos serviços privados.

Isso vem reforçar a importância da mudança de percepção dos agricultores quanto ao caráter mercantil do resultado de seu esforço, para que possam compreender a necessidade de utilizar parte dessa força do trabalho familiar na direção de novas oportu-

nidades de ganho, menos sujeitas aos ditames da natureza e à concorrência de outros interesses locais. Nesse particular, os mediadores podem dar contribuição decisiva, na medida em que estejam abertos também para apoiar a realização de outras vocações desses grupos além de seu traço mais comum.

Se já não fossem suficientes os obstáculos desse tipo de ação estatal relativos às limitações dos próprios organismos de apoio, resultando na concessão de crédito inadequado e na prestação de assistência técnica insatisfatória, existe uma incompatibilidade entre as exigências para inserção e a real situação dos usuários, para cuja solução o Estado não tem empreendido o esforço necessário.

Como se pode depreender, a expectativa dessa política de crédito seria criar vínculos entre os agricultores e o mercado a partir da articulação com o agente financeiro e daí estabelecer um certo ciclo virtuoso na trajetória dessas famílias mais pobres. Se mantidas as percepções e a forma de atuação dos agentes mediadores, principalmente quanto à natureza dos usuários, a finalidade dos créditos e a sua aplicação, a possibilidade de sucesso estará reservada apenas a uma parte menor dos atuais beneficiários, como foi reconhecido nas entrevistas.

O Estado, ao criar grupos de beneficiários em ordem ascendente de renda, teve a intenção de que a passagem de um grupo para outro se desse a partir da regularidade da relação com o agente financeiro. Esse propósito pode estar comprometido porque os riscos do agente financeiro aumentam na proporção direta dos limites de financiamento, o que demanda, por parte do banco, mais exigência de garantias. Essas exigências vão de encontro aos limites institucionais a que estão submetidos os agricultores mais pobres, particularmente relativos à precariedade de controle dos meios de produção. Nesse particular, a indefinição desses direitos de propriedade é determinante, tanto em relação à propensão do mutuário a investir – inibindo a realização do capital – quanto em relação à redução dos riscos do agente financeiro. Mantida a situação atual, se o crescimento da renda familiar que ensejou a mudança de grupo não



tiver possibilitado a compra de ativos, como a terra, as exigências bancárias poderão impossibilitar essa mudança.

O PRONAF B, aliando o limite do crédito e o prazo curto de amortização com a prioridade de ser crédito agrícola, praticamente inviabiliza negócios fora do meio rural que poderiam responder de maneira mais eficiente aos esforços dos grupos de demandantes dessa política pública.

Não é desprezível a limitação que representa na estratégia de sobrevivência das famílias rurais a concepção dos organismos que apóiam a política de crédito quanto ao significado de atividade rural, tema que ainda não é discutido convenientemente, nem, conseqüentemente, tratado com mais propriedade nos instrumentos de crédito. Afinal, as pesquisas do Projeto Rurbano têm confirmado, e seu coordenador, Silva (1998, 2002), tem enfatizado, que o rural é maior que o agrícola. Nesse sentido, os limites normativos do agente financeiro, sua dependência frente às instâncias de controle e a percepção dos demais agentes de mediação estão pondo em risco a realização de oportunidades e de avanço numa realidade difusa como se apresenta atualmente o meio rural.

Não resta dúvida de que um dos obstáculos intransponíveis para a ascensão das famílias rurais, no que diz respeito ao limite institucional, tem sido a falta de uma definição dos direitos de propriedade no campo que elimine a precariedade sobre o controle da terra, possibilite-lhes segurança para dispor do resultado de seu trabalho e lhes conceda a autonomia necessária para tomarem decisões. Nesse sentido, além do acesso à terra, as famílias carecem de meios mais simplificados para assegurarem seus direitos de uso.

Por força de uma dicotomia entre a agricultura familiar e a agricultura patronal, o encaminhamento das demandas dos dois grupos sociais para a agenda pública resultou na formatação de diferentes arranjos institucionais. A tentativa de separar politicamente as posições fez com que esses dois arranjos fossem liderados através de dois ministérios: Minis-

tério do Desenvolvimento Agrário – agricultura familiar – e Ministério da Agricultura – agricultura patronal. Com essa providência, o Estado tem secundarizado as demandas da agricultura familiar, na proporção em que relevantes estruturas de apoio continuam vinculadas a este último organismo. Os exemplos mais evidentes são a assistência técnica, o cooperativismo, o sistema de abastecimento e as ações de controle sanitário.

Desse modo, se já não bastassem os problemas institucionais para uma integração de políticas mais gerais que fortaleçam a condição das famílias rurais do Grupo B na direção de seu acesso ao crédito e da potencialização deste, o ruído se estende também para as necessidades mais imediatas ao sucesso das operações de crédito, que são os serviços agrícolas estatais, visto que a condição socioeconômica desse grupo não permite o pagamento de serviços privados.

A concepção da carreira de agente de desenvolvimento pelo BNB<sup>7</sup> – ator relevante para a ampliação da inserção dos agricultores mais pobres – além do contexto político em que foi criada essa carreira e das mudanças que ora se verificam no papel do agente de desenvolvimento e no seu espaço de atuação, têm posto à prova os *scripts* forjados no transcorrer de atuação do BNB frente às novas realidades do rural.

Deduz-se das últimas entrevistas, realizadas com os dirigentes e ex-dirigentes do BNB, que, mesmo tendo eles obtido um discutível sucesso interno por harmonizar procedimentos e diretrizes, os demais parceiros do arranjo (ainda que estejam submetidos à força de uma “coerção construtiva”) possuem seus próprios *scripts* e estão “gravitacionados” por outros jogos, nos quais o banco é apenas mais um coadjuvante. Isso para não falar dos sujeitos diretos dessa ação pública, os agricultores e pescadores – com suas próprias normas de conduta, seus hábitos e cultura – submetidos a critérios de escolha

7 Banco do Nordeste do Brasil.

singulares baseados em uma trajetória que lhes foi imposta historicamente.

Pode-se inferir com clareza que a convergência entre as percepções dos dirigentes do banco inquiridos está justamente na convicção de que as construções coletivas podem se realizar apenas com base em ações estratégicas concebidas na burocracia. A essa racionalidade de meios com relação aos fins, bem weberiana, esses atores poderiam, como contraponto também weberiano, acrescentar em sua realidade a liberdade política, o que resultaria numa maior compreensão das ações individuais e da apreensão dos significados e valores que estão dando sentido a tais ações.

Num extremo, tomando em conta as palavras dos ex-dirigentes do banco, fica claro que esse órgão estaria mais focado nos interesses de seu corpo interno e teria criado as estruturas para atendimento desses interesses, em detrimento da demanda da parcela da sociedade para a qual os objetivos foram concebidos. Isso numa clara alusão à apropriação das metas de organismos através de grupos, aos quais faz referência Seltznick (1949), em estudo seminal sobre o TVA, nos EUA (apud SCOTT, 1987).

Outro aspecto institucional relevante diz respeito à criação do Banco do Nordeste e do BNDE, no ano de 1952. Mesmo que a decisão política da época possa não estar na ordem de importância que faz ver o ex-presidente, o entendimento do pesquisado (ex-presidente do banco) quanto aos aspectos que nortearam a fundação desses dois organismos tem seu suporte teórico nos estudos das relações de clientelismo político do Nordeste com o poder central, tratadas por Leal (1997) (apud BURSZTYN, 1990). Tais relações foram construídas historicamente e consubstanciadas através dos pactos oligárquicos, estudados por Fiori (1995).

Por fim, em se tratando do objeto de estudo desta tese, há uma questão de fundo: a discussão quanto ao espaço de inserção da agricultura familiar, particularmente do grupo de famílias mais pobres, como vem sendo tentado com essa linha de crédito rural – PRONAF B. As mudanças de regras que

facilitam a inserção das famílias rurais mais pobres têm ocasionado diferentes formas de resistência e remete às reflexões de Elias e Scotson (2000) quanto ao receio de grupos estabelecidos frente à ameaça que pode representar qualquer possibilidade de ascensão dos não-estabelecidos – os *outsiders*.

O preconceito contra aqueles que estão à margem e a estigmatização por meio de atributos depreciativos acusam a superioridade social dos que já se estabeleceram, como faz ver Elias e Scotson em suas pesquisas (2000). De fato, alguns depoimentos dos agentes entrevistados denunciam essa preocupação dos agricultores de maior porte em desqualificar o esforço estatal para ampliar essa base social, mormente quanto a uma presumível incapacidade dos beneficiários do PRONAF B para dar uma resposta adequada. Além disso, parece importante a colaboração dos próprios mediadores da política de crédito para tornar naturais esses estigmas, na medida em que reproduzem também esses argumentos e expõem o descrédito de soluções alternativas em relação às que foram sucesso na revolução verde.

Tudo isso vem confirmar a hipótese central deste trabalho, de que a dificuldade para ampliar a base social do PRONAF tem seu fundamento no ambiente institucional prevaemente, impregnado de velhas convicções, que impedem a assimilação das transformações ocorridas na estratégia de sobrevivência das populações excluídas.

Estas conclusões sugerem que mesmo mudanças estruturais não acompanhadas da incorporação de direitos substantivos, como a educação, a saúde, a participação, a identificação, etc., poderiam não ter sucesso em seu intento de incorporar em definitivo as famílias rurais pobres nos benefícios do progresso econômico. Enquanto não se verificam possibilidades concretas de uma atuação mais integrada no cenário da ação estatal para o meio rural, poderiam ser realizadas algumas mudanças mais adequadas à realidade de vida desses grupos sociais marginalizados que eliminassem os gargalos de acesso ao crédito.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco *et al.* (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP: EDUSP, 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: FRGS, 2002.
- \_\_\_\_\_. O peso da intermediação bancária no PRONAF. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A 3, 17 abr. 2002.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção da realidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996.
- BURSZTYN, Marcel. *O país das alianças: elites e continuidade no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1990.
- CALL, Martinez; CARLOS, Juan. *Instituições econômicas em la economia de mercado, virtudes e inconvenientes*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2004.
- COASE, Ronald H. El problema del custo social. *Journal of Law and Economics*, out. 1960.
- ELIAS, Norbert; SCOTSON, John. *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- FIORI, José L. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: UERJ, 1995.
- HODGSON, Geoffrey M. Uma economia alternativa para o novo milênio: as teses de Veneza. In: SEMINÁRIO NA FEA/USP, 2000, São Paulo. São Paulo: [s.n.], 2000.
- \_\_\_\_\_. A evolução da instituição: uma agenda para a pesquisa teórica futura. *Econômica*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 97-125, jun. 2001.
- \_\_\_\_\_. *The ridden persuaders: institutions and choice in economic theory*. Hertford: University of Hertfordshire (EUA), 2000. Mimeografado.
- HODGSON, Geoffrey M. *Structures and institutions: reflections on Institutionalism, structuration theory and critical realism*. Hertford: University of Hertfordshire (EUA), 2000. Mimeografado.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma*. São Paulo: FIPE: Pioneira, 1984.
- SCOTT, Richard W. *The adolescence of institutional theory: international and longitudinal studies*. Stanford: Cornell University, 1987.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.
- SILVA, José Graziano da. Políticas não-agrícolas para o novo rural brasileiro. In: CONGRESSO DA SOBER, 35., 1998, Poços de Caldas. Poços de Caldas: SOBER, 1998. p. 117-142.
- \_\_\_\_\_. Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicação para as políticas públicas. *Revista da ABRA*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 31-45, jan./abr. 2002.
- SKOCPOL, Theda. *El estado regresa al primer plano: estrategias de analisis en ala investigación actual*. Cambridge (USA): Cambridge University Press, 1985.
- WILLIAMSON, Oliver E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- \_\_\_\_\_. Transaction cost economics: the governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, v. 22, p. 223-261, Oct. 1979.