

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E A AGRICULTURA DE BAIXA RENDA

Christine Viveka Guimarães, Ph. D.(*)

1. INTRODUÇÃO

A agricultura de baixa renda e sua marginalidade nas políticas de apoio à agricultura têm constituído motivo de diversas reuniões, estudos e relatórios (11 e 1). Em consequência, tem surgido uma multiplicidade de idéias sobre estratégias e enfoques, para o planejamento e a programação, voltados para a agricultura de baixa renda. Muitas dessas idéias, embora relevantes, aparecem fragmentadas, em parte pelas percepções individuais e em parte pelos problemas particulares que elas refletem. Assim, acabam sendo pouco integradas, desarticuladas ou descoordenadamente traduzidas em ações.

Tem-se apontado também as divergências entre o que o governo deveria fazer, e o que faz para possibilitar melhorias para os agricultores de baixa renda, questionando-se com freqüência a presteza institucional. Levantam-se problemas como, por exemplo, quanto à prioridade, natureza e direção de políticas, programas e serviços agrícolas, especialmente no que se refere à sua capacidade de abranger os agricultores de baixa renda. Por outro lado, pergunta-se sobre a validade de se alocar maior volume de recursos a tais programas e serviços, e/ou se problemas como custos administrativos, riscos e normas não poderiam ser superados. Por último, questiona-se a capacidade da legislação e de programas sociais existentes, para produzirem impactos positivos e significativos, enquanto não se tem maiores complementaridades econômicas e organizacionais.

Assim, supõe-se que alguns dos problemas a serem superados, com relação à agricultura de baixa renda, estariam ligados à coordenação, à organização para integração de esforços e à própria capacidade organizacional, para solucionar problemas.

(*) Técnica de Planejamento e Pesquisa do Setor de Agricultura e Abastecimento, Coordenadoria de Planejamento Setorial/IPLAN/IPEA/SEPLAN, trabalhando já por algum tempo em atividades de planejamento e pesquisa relacionadas com a agricultura de baixa renda. A autora agradece os comentários e sugestões em algumas partes de Guilherme Costa Delgado, Lytton Leite Guimarães, Divonzir Arthur Gusso, Sérgio Maturama e Luiza de Sá Moreira.

Um marco de referência aparentemente útil para o exame de tal situação, é o modelo de desenvolvimento institucional elaborado por ESMAN e outros (5) e que é apresentado de forma resumida, na segunda parte deste trabalho.

Esse modelo tem sido utilizado como "guia", no encaminhamento de problemas semelhantes em, pelo menos, quarenta e cinco casos de diversos países, em vias de desenvolvimento. Engloba grupos de variáveis essenciais, para a tomada de decisão operacional, na direção de mudança institucional. Os conceitos teóricos se relacionam diretamente com o papel crucial que se deve atribuir à função gerencial e coordenadora, sob condições de risco e incerteza.

À primeira vista, existem problemas fundamentais que dificultam o planejamento para os grupos de baixa renda, e que limitam a capacidade para solucionar problemas inerentes a esses grupos. O presente trabalho identifica alguns desses problemas, na expectativa de que sua solução poderá relacionar-se com esforços de desenvolvimento institucional.

Vale ressaltar alguns pontos. Primeiro, mesmo reconhecendo que a abordagem aqui utilizada foge das preocupações tradicionais de economistas rurais acadêmicos, acreditamos em suas vantagens práticas para direcionar estudos e o planejamento, voltados para a agricultura de baixa renda. Esperamos poder mostrar isso, ao longo do trabalho.

Segundo, modelos são por definição abstratos e guias imperfeitos para a prática. Se o modelo ajuda a concretizar e sistematizar hipóteses alternativas de atuação, a ordenação das hipóteses, em termos de pesos e quantidades, depende só parcialmente da interpretação dos seus elementos. Necessita-se ainda de uma boa quantidade de conhecimento das realidades, boa vontade para experimentar e intuição sobre sua viabilidade, chances de implementação e, mais importante, sobre os efeitos esperados, apesar das suas múltiplas facetas de racionalidade e lógica.

O modelo de desenvolvimento institucional é apresentado a seguir. Apresentam-se posteriormente alguns problemas envolvidos no planejamento voltado para o estrato de baixa renda.

2 — O MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

2.1 — A Importância das Instituições

A idéia que instituições (ou capacidades organizacionais) são relevantes no processo de desenvolvimento se baseia numa série de premissas. Primeiro, muitas inovações importantes não são espontâneas mas induzidas e dirigidas por organizações. Segundo, inovações no ambiente são incorporadas e sustentadas através de organizações. Terceiro, a difusão e adoção de inovações depende tanto de comunicação e aprendizagem, quanto de autoridade e de processos políticos concentrados em organizações. Quarto, no exercício de funções econômicas, sociais

e políticas, vitais na sociedade, as instituições não só têm inúmeras oportunidades para ação como também dispõem de incentivos para encorajar indivíduos a reagirem de maneira favorável à mudança (6 e 10).

Não é bastante que organizações existam, de modo meramente estático, e só reflitam e mantenham o **status quo** do sistema social do qual fazem parte. Considerando, também, que elas poderão tornar-se o fim e não os meios para alcançar certos objetivos, e principalmente que possam retardar (modificar, neutralizar e rejeitar) mudança econômica e social, o que importa é que as instituições sejam qualitativamente viáveis e dinâmicas, para agirem sobre o ambiente e gerarem as condições apropriadas para a mudança ordenada (2 e 6).

Citando SCHUMPETER, BLAISE concorda com muitos outros que o processo de desenvolvimento, ou mais modestamente, mudança sócio-econômica, deve incluir "a geração de fenômenos qualitativamente novos", além de adaptações e "aumentos de quadros de referência existentes" (crescimento) (2). Em organizações, tais fenômenos qualitativos incluem, por exemplo, tecnologias, funções, valores e padrões de comportamento inovadores.

O realce dado a valores (2), por sua inclusão separada e explícita, deve-se ao papel que desempenham, na tomada de decisão. De um lado, valores podem constituir forças positivas que refletem atitudes preferenciais, interesses, desejos e força de vontade para alcançar um estado futuro de condições e objetivos. Por outro lado, os valores podem ser negativos, expressos em dúvidas, medo, impedimentos e rejeições de condições futuras. Assim, eles geram desafios ao manejo eficaz de dissonância e congruência.

Embora não haja uma definição única de instituição que seja geralmente conveniente, um grupo^{1/} de pesquisadores (2) tem adotado a seguinte conotação: **instituições** se referem a tipos especiais de capacidade organizacional, ou seja, àquelas que incorporam, representam e promovem uma constelação de valores, normas e papéis "progressivos", têm capacidade de adaptar e preencher funções de modo neutro e impessoal, preferencialmente para a sociedade inteira. Expressos de maneira negativa, organizações não se qualificam como instituições, se aquelas se limitam à execução direta de programas, a desempenhar funções puramente técnicas e instrumentais, não incorporam valores inovadores e muitas vezes já legitimados, ou não influenciam outras entidades, em direção a mudanças desejadas (2).

2.2 — O Processo de Desenvolvimento Institucional

A preocupação com desenvolvimento institucional é nitidamente ligada a reações ao processo de mudança social. As reações surgem ou das distorções criadas pela falta de coordenação dos elementos do sistema social em mudança (ou a

1/ Inter-University Research Program in Institution Building.

falta de equilíbrio) e/ou da existência de uma visão conjuntural preferível sobre a realidade vigente (2 e 6).

Elites modernizantes de sociedades em transição, motivadas pela urgência em ajustar e melhorar as condições sócio-econômicas, desenvolvem novos valores e concebem novas formas de organização social-física, de tecnologia etc., a serem introduzidas na sociedade, mas, ao mesmo tempo, há interesses competitivos, capacidades divergentes de rejeitar e aceitar mudança, objetivos de desenvolvimento controvertidos e muitas vezes conflitantes, além de capacidades limitadas para acomodar demandas imediatas etc., porém o objetivo maior de desenvolvimento exige a resolução de valores conflitantes e compatibilização de incongruências em arranjos institucionais (2).

É através da socialização (processo de associação e de integração, tornar gregário) que os membros da sociedade aprendem a valorizar, e responder a estímulos. Tal aprendizagem pode depender da duração de contatos, da regularidade e freqüência com as quais estímulos estão sendo empregados e da expectativa com relação aos resultados (6 e 8). Ainda assim, para poder induzir mudança, ao nível organizacional e na sociedade, deve haver aceitação e apoio de autoridades oficiais.

O processo pelo qual idéias e mudanças qualitativas e quantitativas são traduzidas, estruturadas, manejadas e generalizadas, chama-se **institucionalização** (2). Tal processo envolve planejamento, estruturação e direção de novas ou reconstituídas organizações (agentes de mudança) que: a) incorporam mudanças em valores, funções e tecnologias; b) estabelecem, fomentam e protegem relacionamentos normativos e padrões de ação; e c) obtêm apoio e complementariedades necessários — no sentido de economias externas — para o melhor desempenho de funções (2).

É considerado um processo contínuo, porque, à medida que inovações se tornem aceitas e programas, serviços e tecnologias forem implantados, sempre surgem outras condições, que, por sua vez, irão requerer mudanças institucionais.

Então, é nas organizações reconstituídas ou novas e através delas, que a liderança incorpora, fomenta e protege inovações^{2/} (2). Seu objetivo imediato, portanto, é criar um ponto de referência estável de atuação (instituições) de tal forma e nível que se transforme num sistema intermediário compatível, de apoio e complementar à difusão de mudanças, e que seja, ao mesmo tempo, capaz de provocar receptividade no ambiente. **Institucionalidade** (2) é atingida quando:

— A organização tiver capacidade de funcionar sob condições específicas e em mudança; isto é, quando conseguir sobreviver, tiver valor intrínseco derivado

2/ Inovações compreendem redefinições, adaptações e invenções.

de: a) influência (recebe aceitação, apoio, adquire e usa recursos, condiciona impactos nas áreas funcionais de responsabilidade, por exemplo); e b) de autonomia (estabelece regras e procedimentos, distribui recursos etc.).

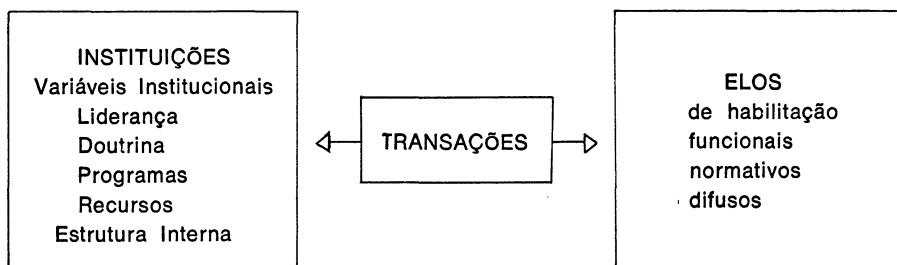
— A organização e as inovações que representa tiverem “significância”, para aqueles diretamente envolvidos nela e para aqueles que se acham por ela afetados, isto é, quando houver produtos e serviços, atividades freqüentes e regulares, integração de expectativas provocada por alto grau de interação, e quando os padrões de comportamento, relacionamento, transações etc. da organização se tornem antecipáveis, aceitos e normativos para outras unidades sociais.

— Os produtos (“outputs”) da organização tiverem valor instrumental para a clientela (grupos, comunidades, sistemas sociais) que aspire a mudança.

— A organização manter seu impulso inovador uma vez que ela já se institucionalizou.

2.3 — Qualidades, Relacionamentos e Categorias de Ação Institucionais

ESMAN e outros (7) identificam dois grupos de fatores que guiam e permitem compreender as atividades de desenvolvimento institucional. O primeiro grupo é composto de variáveis referentes à instituição propriamente dita, enquanto o segundo grupo, compreendendo transações e elos, focaliza predominantemente suas relações com o ambiente. As variáveis são esquematizadas da seguinte maneira:



2.3.1 — Variáveis Institucionais

ESMAN (6) considera **liderança** como o elemento mais crítico no desenvolvimento institucional, porque mudança induzida requer administração intensiva, hábil e altamente comprometida, para o manejo das relações internas e externas da instituição. Ele interpreta liderança como um processo de grupo no qual tais papéis, como formulação de doutrina e programas, representação, tomada de decisão, direção e controle operacional ficam distribuídos entre os membros (executivos e gerentes) do grupo. Tal distribuição pode ocorrer de várias formas (pluralista, cen-

tralizada, por exemplo). O êxito da liderança é condicionado por qualidades que incluem viabilidade política, **status** profissional, competência técnica e organizacional e continuidade.

BLAISE (2) identifica as seguintes determinantes de “valor” da liderança:

a) Papel funcional... “em suma, o papel ou posição que a liderança desempenha (na hierarquia) sobre os canais de comunicação; poder e influência exercidos na área funcional da instituição e nos elos com o ambiente...”

b) **Status** — posição de poder e influência.

c) Motivação... “Além da motivação atual da liderança estamos preocupados com as motivações impostas pelo ambiente...”

d) Competência funcional — se refere à existência de competência técnica, na área funcional da instituição.

e) Competência organizacional — significa talento para combinar pessoal e recursos em empreendimentos “dinâmicos e auto-sustentáveis”, de tal modo que haja resultados “satisfatórios”.

f) Distribuição de papéis... indica se a complementaridade potencialmente disponível no grupo é de fato usada.

g) Continuidade (2) da qual um aspecto é o uso de recursos a longo prazo. Sem continuidade na liderança pode haver mudança de valores e de abordagens em detrimento do desenvolvimento sistemático e coerente da instituição.

ESMAN define **doutrina** (6) (um rótulo difícil para um conceito bastante abstrato) com “a especificação de valores, propósitos, missão, objetivos e métodos operacionais, motivando e justificando ação social... É uma série de temas que projetam imagens e expectativas a respeito dos objetivos e estilos de ação da instituição, dentro da organização e nas suas relações com o ambiente”. Variáveis relevantes para a eficácia de doutrina incluem especificidade, relacionamentos com (ou desvios de) normas e preferências e prioridades existentes (emergentes) na sociedade.

A doutrina, espécie de diretriz ou ideologia aplicada, converte objetivos, num conjunto de guias e políticas mais concretas, através da escolha entre estratégias, e fornece elos normativos entre o velho e o novo ou entre o **status quo** e a inovação. Doutrina, portanto, legitima mudança, ao mesmo tempo que aumenta solidariedade e motivação.

O **programa** (23) por sua vez traduz a doutrina em padrões de ação planejada e organizada. As ações são vinculadas ao desempenho de funções e serviços (produtos) da instituição. Assim, o programa inclui alocação de recursos e de tempo.

Dada a escassez de recursos, o programa apresenta prioridade e/ou uma seqüência de atividades com as quais a distribuição de recursos se torna mais produtiva, para atingir os objetivos organizacionais.

Recursos (12) são conceituados como os insumos financeiros, físicos, humanos, tecnológicos (e informativos) necessários para o funcionamento (obter produtos e serviços e aumentar capacidade) da instituição. O conceito inclui também tais requisitos intangíveis, como autoridade legal e política e informação sobre tecnologias e o ambiente externo. Obviamente, os problemas envolvidos na mobilização de recursos e a segurança de tê-los disponíveis afetam todas as atividades da instituição, e devem representar preocupação importante da liderança.

Há duas dimensões dessa variável: (a) disponibilidade de acesso a recursos; e (b) fontes das quais os recursos foram obtidos, bem como fontes potencialmente disponíveis. Os dois aspectos são cruciais em relacionamentos (elos e transações).

ESMAN (6) visualiza a estrutura interna como divisão técnica de trabalho, especificação de papéis, distribuição de responsabilidades e de autoridades formais e informais, e como linhas de comunicação e meios para resolver diferenças de opinião, e chegar a consenso sobre prioridades, políticas e procedimentos. O conceito inclui assim processos através dos quais decisões são tomadas, e ações são dirigidas e controladas.

A estrutura interna da instituição é importante para o desempenho de programas, manutenção do sistema, identificação dos participantes com a instituição, e para o relacionamento com o ambiente.

2.3.2 — Elos e transações

O modelo exhibe uma orientação sistêmica pela importância atribuída ao conjunto de interrelações que uma instituição tem com o ambiente. Este é composto de grupos, indivíduos, estratos sociais e organizações, cada um dos quais é amparado pelo sistema maior, participa em atividades, promove e protege, em maior ou menor grau, interesses próprios (6 e 8).

Essa orientação se baseia: a) na necessidade da organização de acomodar-se ao ambiente para poder sobreviver (é alvo de demandas articuladas ou latentes), enquanto simultaneamente tente introduzir e guiar mudanças significativas nele, (isto é, faz e cria demandas sobre públicos específicos do ambiente); e b) na interdependência mútua existente entre estruturas diferenciadas e especializadas funcionalmente.

Tem-se em termos de necessidades para o desenvolvimento sócio-econômico uma distribuição de demandas (a serem satisfeitas) sobre cada parte do sistema e ao mesmo tempo, uma cooperação e competição entre essas mesmas partes. Os dois aspectos acima indicados apontam a necessidade de transações recíprocas

(negociações e trocas de serviços e influências) e de elos para a instituição poder obter complementariedades, "economias externas" e recursos para mudanças.

Qualquer esforço de desenvolvimento institucional, portanto, leva em conta qual a combinação de atividades e serviços, quais concessões, condições e alvos prioritários, ou quais estratégias (atividades de marketing) são possíveis e devem ser usadas para impulsionar os elos (relacionamentos) na direção desejada. Na realidade, por outro lado, muitos daqueles envolvidos no processo de desenvolvimento institucional ou consideram sua função como puramente técnica e desligada de encontros com os elos, ou desistem prematuramente de seus objetivos. Ao desistir, eles nem sempre têm por objetivo maior salvar outro programa ou obter comprometimentos mais elevadas no futuro (2 e 6).

Um aspecto significativo de desenvolvimento institucional então, é a estruturação e padronização do ambiente, em termos de relacionamentos (elos) entre uma organização e outras e entre a organização e grupos etc. Para facilitar a análise, quatro tipos de elos são identificados (2):

a) **Elos de habilitação** (enabling) que dão importância a reciprocidades e assimetrias existentes nas vinculações com entidades que controlam a distribuição de alguns recursos tangíveis (por exemplo, financeiros, humanos, físicos) e tais recursos intangíveis como apoio, legitimidade, mandatos e autoridade.

b) **Elos funcionais** com entidades que desempenham funções e serviços complementares; isto é, que fornecem insumos de certos tipos e em certas quantidades e/ou utilizam os produtos e serviços da instituição.

c) **Elos normativos**, com entidades que compartilham interesses positivos e negativos na "missão" (doutrina) da instituição.

d) **Elos difusos**, com indivíduos e grupos não associados a organizações formais. Esses elos indicam a existência de padrões de dependência, por parte de grupos da população e se voltam para as relações com a opinião pública e as possíveis tensões e pressões sociais.

As **transações** (2), intimamente ligadas a elos, são definidas como trocas de bens e serviços, ou de poder e influência, para obter apoios e superar resistências, transferir recursos e mudar normas e valores.

2.4 — Considerações Adicionais sobre Estratégias de Desenvolvimento Institucional

SIFFIN (12) salienta que há diferença entre institucionalização de organizações para propósitos de mudança social, que envolve conflitos, e o estabelecimento de organizações em ambientes que não colocam oposição. No primeiro caso tem-se o desafio de dois problemas, ou seja, como obter o comportamento organizacional desejado, e como induzir aceitação de demandas e serviços da instituição

para clientelas adicionais, que até então não tinham sido atendidos. É claro, por exemplo, que é mais fácil construir estradas do que induzir pessoas a modificarem seu comportamento. E ainda, pode ser mais fácil reorganizar um sistema de agências tributárias para que seja eficaz do que mudar um sistema tributário de regressivo para progressivo (4), entretanto, é possível estipular que existem diferentes tipos de mudança social associados com impactos variados sobre o ambiente. Algumas mudanças podem acarretar reações de apoio ou de indiferença, enquanto outras podem gerar conflitos. É importante que haja algum conhecimento sobre as características de tais impactos, sob determinadas condições, a fim de facilitar a seleção de estratégias mais aceitáveis.

Semelhantemente, algumas mudanças, ao serem induzidas, podem exigir um processo mais intensivo de tornar gregário, enquanto outras podem requerer menos preocupação com esse processo. Na primeira instância, todavia, a exposição e a criação de expectativas pelo uso determinado e regular de instrumentos podem facilitar aceitação de mudança de curto a médio prazo (8). Mas para poder envolver e integrar outras organizações ou atores importantes da sociedade deve existir não só alguma matéria a ser "vendida" (algum programa, projeto ou política), como também algumas táticas que possibilitariam sua aceitação. LINDBLOM (12) considera algumas táticas alternativas que poderiam aumentar os graus de confiança em mudanças: a) escolher, de possíveis políticas e programas, aqueles que diferem dos existentes somente em termos de alguns aditivos ou incrementos; b) como variante dessa estratégia, limitar consideração a um número pequeno de meios; c) comparar objetivos e selecionar aqueles que, com base em pressuposições ou intuição sobre meios, teriam maior viabilidade política e econômica; d) selecionar meios e metas ao mesmo tempo, sem tantar ligá-los empiricamente (a idéia é que maiores conhecimentos e informações podem prejudicar, em vez de ajudar aceitação) e e) não considera demasiadamente os fins, porque metas têm poucas possibilidades de serem alcançadas, e porque nem todas as dificuldades e repercussões podem ser previstas.

Com essas sugestões Lindblom efetivamente não acredita na viabilidade de programas e projetos integrados ou em esforços plenamente organizados e planejados.

Há algumas outras opções para a liderança quando ela identifica uma área de necessidades que não está sendo atendida por uma instituição existente (7) Por exemplo, a) não fazer nada; b) preparar o terreno através de uma promoção efetiva de novos conceitos e idéias; c) atualizar e reconstituir a organização existente para que ela ou se desenvolva mais internamente ou se oriente mais para a solução de problemas e para a prestação de serviços; e d) finalmente, criar uma nova organização paralela e potencialmente competitiva, para preencher funções e serviços até então deixados vazios. A última alternativa pode ser potencialmente mais fácil do que reconstituir a organização já existente.

LANDAU (8) considera a criação de uma forma intermediária de organização altamente relevante e adequada para áreas mais tradicionais duma sociedade em transição.

Ao longo de uma escala de organização "simples" (com menor número e pouca variedade de elos e baixa taxa de mudança) e organizações "complexas" (diferenciadas, especializadas, hierárquicas etc.), a organização intermediária teria melhor capacidade para mediar problemas locais através do fornecimento de soluções e serviços mais congruentes com as condições sistêmicas existentes e com os problemas sentidos localmente. A organização intermediária serviria como meio de proteção contra desagregação de clientela locais. Em forma e nível ela pode constituir um subsistema de descentralizado do sistema maior.

Tal organização seria pluralista, polivalente, menor, menos diferenciada e menos determinista do que a organização complexa. Ela teria diversas formas e canais de comunicação e permitiria um alto grau de interação da clientela, além de mais rápida tomada de decisão.

3. INSTITUCIONALIZAÇÃO DO AMPARO AOS AGRICULTORES DE BAIXA RENDA

Não é necessário entrar em pormenores sobre as razões da atual preocupação, por parte de algumas pessoas e entidades (7), com a institucionalização do amparo aos produtores de baixa renda. Os círculos viciosos de estrangulamento, as justificativas para apoio freqüentemente articuladas e a marginalidade dos produtores nas políticas governamentais constituem algumas dessas razões.

Levando-se em conta variações regionais, e considerando principalmente os produtores do Nordeste, tem-se por exemplo, identificado e realçado como pontos de estrangulamentos na produção (maior volume e melhor qualidade), a escassez relativa dos fatores terra (pequena área, pequena área cultivável, baixa fertilidade, acesso e posse precárias), capital (baixo nível de capitalização, equipamentos rudimentares, falta de crédito, sujeitos a usura) e tecnologia (assistência técnica inexistente ou precária e insumos, com preços elevados), além da subocupação e baixa produtividade do fator trabalho.

A pobreza dos agricultores de baixa renda ao nível da qualidade e quantidade de fatores de produção reflete também estruturas de posse fundiária e de comercialização agrícola que historicamente tendem a concentrar renda e riqueza. Essa tendência concentradora é expressa e reforçada pelos ganhos de monopólio que os proprietários de terra e dos equipamentos agrocomerciais usufruem em suas relações econômicas com os pequenos produtores.

Economicamente, "acredita-se", embora de maneira ambivalente, na racionalidade básica, na eficiência relativa, na importância ainda latente mas potencial, e na capacidade de resposta dos produtores de baixa renda. Não são eles, afinal, como

um todo, responsáveis por quase 90% da produção total de feijão, em cada um dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Alagoas, e por 93% da produção de mandioca em Sergipe, por exemplo, apesar de uma constelação de estrangulamentos estruturais e institucionais, sob os quais operam? Por outro lado, o produtor de subsistência, individualmente considerado, é tido como "homo economicus" arriscado, do ponto de vista de investimento.

Equitativamente, mantém-se a posição que o desenvolvimento deve servir propósitos elevados e gerais, sem exclusão normativa e efetiva de qualquer estrato da população, e, principalmente, sem desagregação do estrato numericamente maior. Acha-se que incentivos e serviços públicos não devem ser restritos àqueles que têm base e condições econômicas, sociais e políticas melhores e mais fáceis para responder às demandas da modernização.

Embora possa haver interesses governamentais gerais nos produtores de baixa renda, "em princípio" e "piloto", e um interesse de implementação limitado a parcelas selecionadas em áreas específicas do Nordeste, através do POLONORDESTE e do Projeto Sertanejo, não se sabe se existe, por enquanto, interesse na institucionalização do apoio dos agricultores de baixa renda, como meio objetivo de generalizar e fazer esse interesse permanente e a longo prazo, e ainda, para traduzi-lo mais profundamente, dentro de uma estratégia de desenvolvimento organizacional e em atividades governamentais constantes e crescentes.

Pressupondo a existência de interesse na institucionalização, algumas questões devem ser inicialmente colocadas. A primeira é saber quais as condições sócio-econômicas devem ser ajustadas, e para que fins alcançar. Outro problema seria o das formas e capacidades organizacionais, funções, valores, padrões de comportamento, normas, tecnologias, procedimentos, transações e elos que são relevantes, adequados e devem ser aproveitados para atingir "institucionalidade". Essa adequação deve ser vista como meio de conduzir uma efetiva promoção de agricultores de baixa renda.

Sem dúvida existem, à primeira vista e hipoteticamente, diversos problemas que limitam o planejamento e a institucionalização da capacidade para solucionar problemas dos agricultores de baixa renda. Ao levantar alguns desses problemas, não discutiremos ou pretendemos diagnosticar todas as condicionantes envolvidas no modelo de desenvolvimento institucional já descrito, porque seria pretensioso e prematuro, dada a existência de estudos objetivos nessa área.

3.1 — Problemas com Objetivos e Políticas

Um problema de objetivos é a prioridade válida que se tem dado para o setor agrícola: atenuar a vulnerabilidade externa da economia, manter o combate à inflação e "elevar a renda líquida do setor, para que se constitua num importante mercado consumidor dos produtos do setor não-agrícola, de início de bens de produção essenciais à modernização da agricultura e posteriormente dos demais bens de consumo e serviços oferecidos por esse setor (9). Por outro lado, tais

objetivos têm sido associados só com unidades de produção médias e com grandes empresas.

É provável que por trás da preferência de associar tais objetivos com medidas voltadas para as médias e grandes unidades de produção haja uma valorização e atração por incentivos de mercado, em detrimento a medidas que provocariam mudanças estruturais. Incentivos de mercado são relativamente mais fáceis de manejar, têm maior flexibilidade e se adaptam melhor às necessidades políticas, obtendo resultados a curto e médio prazos (13).

A falta dum esforço maior para reconciliar estrategicamente os demais objetivos aparentemente contraditórios, a implementação pouco natável desses e sua articulação operacional e metodológica aparentemente superficial em programas vinculados aos primeiros objetivos, podem ser em parte explicadas por uma orientação de que tais objetivos requerem mudança estrutural e institucional de prazos mais longos, além de superação de valores conflitantes. São esses objetivos justamente aqueles que se referem ao nível de vida dos estratos populacionais mais carentes: "aumentar o número de empregos no setor agrícola e as possibilidades de acesso à terra, de preferência na forma de propriedades familiares; e melhorar a distribuição de renda no setor, elevando os níveis de salário, melhorando as condições de trabalho", e reduzindo as disparidades regionais e renda pessoal (3 e 9).

Relacionado com o problema da falta de reconciliação de objetivos, estaria a integração aparentemente limitada por parte de entidades públicas com interesses comuns. Há, por exemplo, por parte de entidades vinculadas ao setor de saúde, um objetivo que pode ser expresso da seguinte maneira: fornecer uma dieta nutricionalmente adequada (o que constitui também problemas de produção, comercialização e de abastecimento) a qualquer grupo vulnerável (como consumidores urbanos e rurais de baixa renda) para que recebam sua parcela "justa" de alimentos e a preços razoáveis.

Ainda um outro problema, é a falta de consenso observado com relação ao que se pretende alcançar com as soluções propostas, para os grupos de baixa renda. Há divergência quanto à magnitude e o escopo das mudanças pretendidas.

Por exemplo, entre as soluções propostas para os produtores, têm-se as seguintes: algumas pessoas consideram imprescindíveis ações decisivas nas áreas de reestruturação fundiária ou de organização econômica e social mais expressiva e apropriada e em planejamento familiar, para remover estrangulamentos chaves. Outros, que talvez não queiram aguardar ação governamental de grande escala nessas áreas, ou talvez achem que tais ações sejam contextualmente pouco viáveis, falam que é preciso que o governo reduza e assuma parte do risco do produtor, facilitando sua tomada de decisão na produção, e também, que o governo deve agilizar-se, para distribuir melhor os ganhos da comercialização. Outros ainda opinam que o governo deve incrementar suas atividades a favor dos estamentos

de baixa renda (por exemplo, na regularização fundiária, pesquisa, assistência técnica, crédito, etc.); compatibilizar os problemas dos grupos de baixa renda (como, por exemplo produção, emprego e renda) com programas governamentais (irrigação, Programa Nacional de Sementes e desenvolvimento da pecuária, por exemplo); e expandir os instrumentos de política agrícola introduzindo mecanismos novos, alternativos e paralelos.

Outra corrente de pensamento não quer responsabilizar unicamente o setor agrícola público pela viabilização da economia de subsistência. Essa corrente dá abertura e realça os interesses potenciais de outros setores da economia e da função social pública e privada nas áreas de educação, capacitação e saúde, como, por exemplo, em encontrar e efetivar soluções. O foco desse ponto de vista é intersetorial, para agregar responsabilidades, diluir gastos e para solucionar problemas conseqüentes da modernização agrícola, ou seja problemas essencialmente de marginalidade, dentro da fronteira urbana. Constitui esse um ponto de vista para atuação lenta.

Para se alcançar uma conjuntura desejável para os agricultores de baixa renda, dever-se-ia saber e ter algum consenso (e não só por parte de técnicos) sobre o que caracteriza essa conjuntura que deve ser atingida com qual prioridade, meio e procedimento. Nesse contexto, e para evitar fantasias utópicas, dever-se-ia ter uma diretriz factível de apoio mínimo para os grupos de baixa renda, inclusive para os assalariados, e também dar atenção às seguintes perguntas: quais as condições que seriam sujeitas a intervenção direta e indireta (evitando medidas ou demasiadamente paternalistas ou de mudança social radical) e quais os objetivos e mudanças que estariam dentro do alcance de tecnologias, meios e elos disponíveis, a serem criados e a serem ampliados e fornecidos.

3.2 — Problemas de Recursos Financeiros

A mobilização de recursos financeiros e algum grau de segurança de tê-los disponíveis, a curto e longo prazos, apesar de cortes por motivos de combate à inflação e outras prioridades, constituem naturalmente grande preocupação para aqueles que elaboram quaisquer programas e projetos.

Considerando ainda o grande número de famílias com características de baixa renda, a expansão da programação para outras áreas além daqueles do Nordeste, e as tendências de se pensar em objetivos pluralistas de mudanças sócio-econômicas dos grupos de baixa renda e para superar condições sócio-econômicas complexas e diversas, fica também óbvio que nem tudo pode ser feito para todos, em todas as áreas que concentram grandes grupos de baixa renda.

Entidades que elaboram e executam programas e projetos de valorização de recursos humanos vêm recentemente conjugando seus esforços, para criar economias externas, e para induzir impactos integrados nas mesmas áreas de atuação das entidades vinculadas ao Ministério da Agricultura.

Assim, para evitar duplicação de esforços, aumentar retornos por cruzeiros gastos, para tornar os grupos de baixa renda gregários e criar confiança na resposta governamental e para poder estender recursos ao nível do Brasil, dever-se-ia assegurar integração financeira e operacional interinstitucional, e pensar em algumas alternativas tais como: concentrar-se em objetivos específicos crescentemente escalonados, em cadeias de acordo com determinadas fases de programação, para induzir mudanças em problemas críticos; racionalização no fornecimento de serviços agrícolas; e incentivos para a criação de companhias capazes de absorver, pelo menos, parte dos riscos institucionais e para a criação de fundos rotativos.

3.3 — Problemas de Estudos e Informação

O problema da falta de estudos, principalmente no que tange ao Nordeste, mas não exclusivamente, é um problema relativo. Não deve haver outra região no mundo tão estudada. Os círculos viciosos e as condições dos grupos de baixa renda já têm sido amplamente diagnosticados e documentados. Em grande parte, a falta de estudos não deve constituir um obstáculo para maior e rápida atuação naquela região.

Por outro lado, desconhecem-se estudos, por exemplo, sobre as aspirações e padrões de comportamento dos assalariados e dos produtores (num enfoque diferente daquele sobre jogo de decisão e risco); sobre os elos existentes e aproveitáveis do subsistema dos produtores de baixa renda; sobre os impactos e reações potenciais gerados pelo uso de diferentes instrumentos de política; sobre as condições que não seriam sujeitas à intervenção governamental direta; sobre formas e níveis de organização de grupos de agricultores, sobre pacotes tecnológicos que "significativamente" aumentariam rentabilidade, principalmente nos casos de consórcios; sobre requisitos legais, com relação a "contratos" de trabalho e de terra por parte de assalariados, arrendatários e parceiros, para induzir melhorias em sua condição; e sobre outros mecanismos que, de maneira semelhante à compra antecipada, podem induzir mudanças em diversos pontos de estrangulamento. No caso da compra antecipada, esperam-se efeitos positivos, nas áreas de comercialização e organização de produtores, enquanto se experimenta uma metodologia mais barata de fornecer assistência técnica.

Ao se pensar como os estudos poderiam facilitar melhor as atividades de planejamento, sugere-se a preocupação com a vinculação constante dos objetivos de política agrícola, com possíveis mudanças em áreas delineadas, com meios (institucionais e do próprio ambiental com seqüência de atividade e procedimentos caracterizados por viabilidade econômica e política e por sua eficácia e contribuições, para lograr objetivos. Por outro lado, a "economia de estudos" poderia ser facilitada pela existência de um consenso sobre objetivos.

Outro problema com relação à informação é a falta de memória e **feed back** institucional, pela inexistência de um centro de documentação que codifique e agregue conhecimento de estudos, de CEPAs, de programas e de experiências

práticas isoladas e potencialmente aproveitáveis. Um centro de documentação poderia substituir referências ocasionais e contatos pessoais eventuais, evitar revisões de literatura perpétuas e repetidas e facilitar o acompanhamento.

3.4 — Problemas com a Modernização Institucional

Acredita-se que todas as entidades públicas vinculadas ao setor agrícola têm preocupações com modernização institucional (3) quer em termos de pessoal qualificado quer em termos da produção de serviços para suas clientelas. Surgem, porém, tais perguntas como, por exemplo, em que medida há preocupação com as duas coisas simultaneamente (treinamento e **outputs** institucionais); em que medida qualificação de pessoal está sendo vinculada e possibilita atuação com grupos de baixa renda; e em que medida a natureza da especialização e o número de pessoas qualificadas reduzem disparidade, no atendimento dos diferentes grupos e públicos. Se valores e concepção e soluções relativos a problemas dependem de treinamento, dever-se-ia ter adequação das ênfases de currículos (economia, sociologia, tecnologias, pesquisa agropecuária, extensão e administração) e das orientações voltadas para os extratos populacionais mais carentes.

Um outro aspecto da problemática de modernização institucional se refere aos graus e tipos de polivalências e valores necessários por parte dos técnicos de organismos ao nível local com relação aos grupos de baixa renda para permitir capacidade de resposta institucional.

Em contraste com unidades de produção que se especializam na produção em larga escala, produtores de baixa renda exigem viabilização em diversas e, conseqüentemente, maior amplitude na capacidade de resposta institucional.

3.5 — Síntese

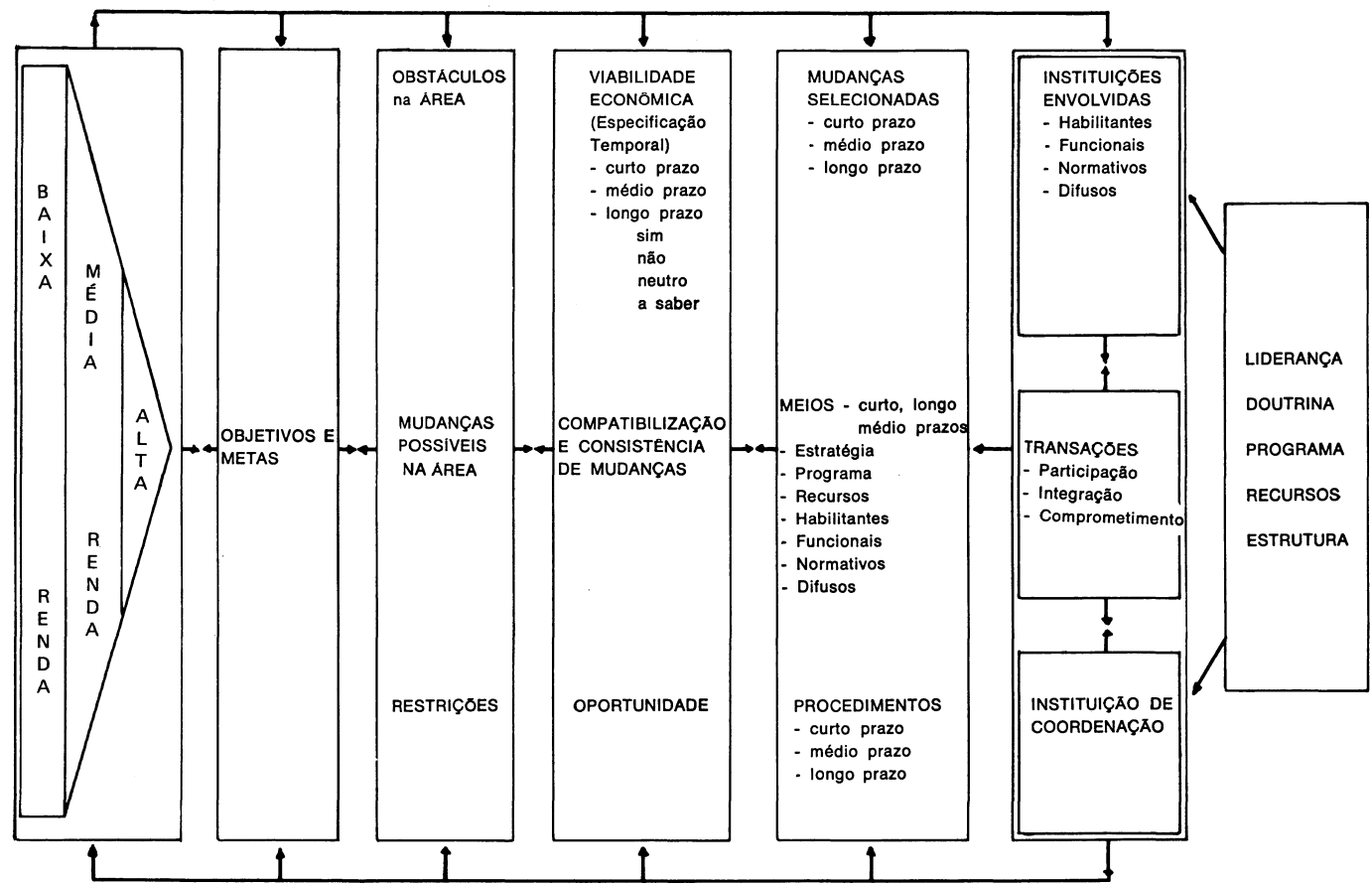
Uma tentativa de síntese do modelo institucional resumido, e de sua aplicação à problemática do agricultor de baixa renda, está ainda em aberto para ser concretamente desenvolvida. Mas já se pode a essa altura adaptar o modelo em sua forma conceitual ao contexto da agricultura de baixa renda.

O quadro a seguir expressa em sua forma mais didática e simples a relação complexa entre desenvolvimento institucional e mudança sócio-econômica, que, por sua vez, é uma tentativa de adaptação do modelo acima referido.

4. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

Disparidades no crescimento da renda familiar e nos ganhos decorrentes de desenvolvimento, entre os estamentos da estratificação social agrícola e maior participação na economia agrícola, por parte dos agricultores de baixa renda, constituem algumas das razões para a intervenção governamental a favor destes últimos. Existe, no entanto, uma série de problemas que limitam o planejamento voltado a esses grupos.

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E MUDANÇA SÓCIO-ECONÔMICA



Alguns dos problemas identificados compreendem a associação superficial dos agricultores de baixa renda com os objetivos prioritários da política agrícola (atenuação da vulnerabilidade externa, combate à inflação e ampliação do mercado consumidor agrícola dos bens do setor não-agrícola); falta de reconciliar os objetivos da política agrícola que especificamente afetam o nível de vida e as condições sócio-econômicas precárias dos agricultores de baixa renda com os primeiros objetivos citados; implementação pouco expressiva dos objetivos com respeito à camada da população agrícola carente; e falta de consenso e de uma diretriz sobre a magnitude e o escopo de mudanças estruturais desejadas e factíveis para os agricultores de baixa renda.

O presente trabalho também identificou, tentativamente, alguns requisitos institucionais para incrementar a capacidade de solucionar problemas de grupos de baixa renda, e para dar coordenação, continuidade, generalizar e integrar esforços institucionais que sustentem mudanças nas condições sócio-econômicas desses grupos.

Os requisitos identificados compreendem:

- necessidade de associar a clientela;
- necessidade de compatibilizar os objetivos de entidades com interesse comum na economia agrícola de baixa renda;
- necessidade de planejar uma estratégia de atuação, a longo prazo, e de vincular programação sucessiva de curto e médio prazo;
- necessidade de integração operacional e financeira;
- necessidade de integrar funções e atividades de diversas entidades, inclusive a participação e estabelecimentos de ensino e pesquisa;
- necessidade de racionalizar o fornecimento de serviços agrícolas e apoios a agricultura de baixa renda;
- necessidade de criar memória e "feedback" institucional; e
- necessidade de algumas complementaridades normativas, para regularizar positivamente a contratação de trabalho, de terra e os estímulos de apoio à agricultura.

A superação dos problemas e o alcance desses requisitos apontam necessidade de vincular a solução dos problemas de grupos de baixa renda com um programa de desenvolvimento institucional.

O modelo de desenvolvimento institucional descrito é aparentemente útil como quadro de referência para políticas organizacionais que visem a integrar esforços intra e interinstitucionais, aumentar capacidade organizacional para solucionar problemas e diminuir disparidades no atendimento, quaisquer que sejam as clientelas específicas, entretanto, sua relevância é particularmente significativa com respeito ao mapeamento das condições críticas que permitem organizações formais assumirem liderança, explorando ativamente suas vantagens comparativas para induzir, dirigir e sustentar mudanças ordenadas e homogêneas.

5. LITERATURA CITADA

1. BIRD. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Washington. **Rural development issues and options in Brazil**. Washington, 1975. 154p.
2. BLAISE, Melvin J. **Institution building: a source book**. Washington, AID, 1973. 325p.
3. BRASIL. Ministério da Agricultura. Secretaria Geral. **Orientações para a elaboração de subsídios dos planos de desenvolvimento econômico: setor agrícola**. Brasília, 1977. 22p.
4. EATON, Joseph W. Planning and development: an ideological typology. In: THOMAS, D. Woods ed. et al. **Institution building: a model for applied social change**. Cambridge, Schenkman Publ., 1972. p. 91-111.
5. ESMAN, Milton J. The elements of institution building. In: EATON, Joseph W. ed. **Institution building and development: from concepts to application**. Beverly Hills, Sage Publ. 1973, cap. 2
6. ESMAN, Milton J. Some issues in institution building theory. In: TOMAS, D. Woods et al. **Institution building: a model for applied social change**. Cambridge, Schenkman Publ. 1972, p. 65-90.
7. ESMAN, Milton J. Institution building as a guide to action. In: CONFERENCE ON INSTITUTION BUILDING AND TECHNICAL ASSISTANCE, Washington, 1969. **Proceedings**. Washington, 1969.
8. LANDAU, Martin. Linkage, coding and intermediacy: a strategy in institution building **Journal of Comparative. Public Administration**, 2: 401-29, Feb. 1971.
9. PAIVA, Ruy Miller; SCHATTAN, Salomão & FREITAS, Claus F. **Trench de setor agrícola do Brasil: comportamento econômico, problemas e possibilidades**. 2 ed. São Paulo Editora da Universidade de São Paulo, 1976.
10. PINTO, Aluizio Loureiro. A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. 3(1): 7-25, jan./jun. 1969.
11. SEMINÁRIO SOBRE PROMOÇÃO DE PRODUTORES DE BAIXA RENDA, Brasília, 1975. Brasília, E EMBRATER 1976, 65p.
12. SIFFIN, William J. The institution building perspective, properties, problems and promise. In: THOMAS, D. Woods ed. et al. **Institution building: a model for applied social change**. Cambridge, Schenkman Publ. 1972.
13. SMITH, Gordon W. Brazilian agricultural policy. In: ELLIS, Howard S. ed. **The economy of Brazil**. Berkeley University of California Press, 1969.