

Análise de políticas públicas rurais

An Analysis of Rural Public Policies

Eric Sabourin*

*Professor do Cirad Umr Art-Dev X; professor visitante do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).
End. eletrônico: eric.sabourin@cirad.fr

Recebido em 01.10.2013

Aceito em 10.10.2013

RESENHA

Philippe Bonnal e Sérgio Leite (Orgs.) *Análise Comparada de Políticas Públicas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad X e Cirad, 2011. 387p. ISBN: 978-85-7478-367-3. Gráficos, Bibliografia, Notas.

Organizado por Philippe Bonnal e Sérgio Pereira Leite, o livro “Análise Comparada de Políticas Públicas: uma agenda em transformação” é uma coletânea de artigos escritos por pesquisadores brasileiros e franceses. O conjunto de textos faz uma análise comparada do processo de elaboração de políticas públicas voltadas para a agricultura e o meio rural no Brasil, na França e em outros países europeus. A obra pretende ressaltar a importância de se levarem em conta as peculiaridades da agricultura e do meio rural de cada país na formulação das políticas públicas, analisando, assim, a sua adequação e eficácia.

O livro conta com um capítulo introdutório, de posicionamento, e dez capítulos temáticos, escritos por economistas, sociólogos e cientistas políticos. Os editores lembram na introdução que, tradicionalmente, a análise das políticas públicas pela Ciência Política não é propriamente setorial, o que explica os poucos trabalhos dedicados à agricultura nessa área. Ao mesmo tempo, a agricultura constitui um setor de atividade marcado por especificidades que justificam uma renovação dos conceitos e métodos em matéria de análise de suas políticas

Podemos reunir os dez capítulos em quatro blocos, em função de sua contribuição conceitual e metodológica. Um primeiro bloco trata de contribuições sobre a análise comparada, reunindo o próprio capítulo introdutório de Bonnal e Leite e o texto de Bruno Théret, que trata do dilema da análise comparada em nível internacional: os conflitos entre o campo político e o campo científico implicam em objetivos e significados diferenciados dentro do processo comparativo.

Um segundo bloco reúne os textos que adotam a abordagem cognitiva das políticas públicas e a sua aplicação nas políticas agrícolas. Gilles Massardier revisita a noção de “referencial de políticas públicas” proposta por Pierre Muller (1990) e sobre os

seus limites quando aplicada fora do contexto francês dos anos 1960-1970. Esse autor introduz a noção mais recente de “ação pública”, que integra as novas características do campo político: a fragmentação, com a multiplicação dos atores e o policentrismo do poder, e a recente importância dos mediadores. Já Catia Grise faz uma revisão das diversas escolas cognitivas na Ciência Política, desde o papel das ideias e do conhecimento, a sua mobilização na produção das políticas públicas, as políticas públicas como “referencial” e as políticas públicas como coalizações de causa, como arenas e fóruns, como paradigmas ou até como narrativas.

Após, Jorge Romano desenvolve a noção de redes de interconhecimento que atuam como configurações sociais estruturantes das políticas públicas. Na sua aplicação nas políticas agrícolas brasileiras, esta mobiliza diversas formas de redes: os arranjos institucionais entre público e privado, o corporativismo e o clientelismo, sem esgotar todas as suas modalidades. Por fim, Jorge Flexor analisa a economia política da construção institucional do mercado do biodiesel como exemplo de um arranjo institucional público/privado, marcado pela importância dos processos de aprendizagem institucional.

Um terceiro bloco de textos mobiliza a história econômica. J. Coussy trata da evolução das políticas agrícolas francesas, no seu movimento com base na dependência do caminho (a cogestão com a profissão agrícola, o protecionismo da PAC inicial) até a liberalização e a abertura à competição comercial internacional. Por sua vez, Carlos Mielitz analisa a adaptação em longo prazo e a funcionalidade da política agrícola brasileira nos vários momentos dos ciclos do desenvolvimento nacional, tratando de situar as políticas setoriais agrícolas no ambiente das grandes políticas nacionais.

O quarto e último bloco trata do papel das normas de construção das políticas públicas. E. Leonard, P. Bonnal, J. Foyer e S. P. Leite apresentam o papel das normas na elaboração das políticas de desenvolvimento sustentável no Brasil e no México. Os autores analisam as tensões e contradições entre a imposição de normas externas ou internacionais (embora mobilizadas por movimentos sociais ou grupos de interesse nacionais) e a “dependência ao caminho” que impõe o peso de uma Constituição Federal e os modelos institucionais historicamente consolidados.

A seguir, B. Roux analisa a evolução da Política Agrícola Comum da Europa em frente às normas do desenvolvimento sustentável (introduzindo na política agrícola a preservação do meio ambiente e a consulta à sociedade civil) e da liberalização do comércio. Finalmente, discute-se como a noção de “condicionalidade” dos instrumentos prevaleceu sobre a de multifuncionalidade da agricultura, num prenúncio do pagamento por serviços ambientais, hoje na moda.

Já N. G. Delgado analisa o impacto da liberalização comercial (uma norma ideológica extremamente pesada) sobre a agricultura familiar brasileira nas décadas dos 1980 e 1990. Apesar da elaboração de uma política específica para a agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o PRONAF), o apoio ao agronegócio prevaleceu. Por fim, E. E. Filippi propõe uma análise da concepção



do desenvolvimento rural no Brasil desde as políticas de estado dos anos 1960 até a emergência do enfoque territorial de desenvolvimento.

O interesse desse livro para a análise de políticas públicas vai além das políticas agrícolas, rurais ou ambientais. O seu aporte, independentemente dos conceitos e métodos desenvolvidos e da especificidade dos olhares disciplinares, pode ser resumido em quatro propostas de enfoque metodológico. Primeiramente, vem o interesse de mobilizar o tempo longo para entender as políticas públicas. Isso envolve a história das políticas e das instituições, mas também a das ideias; as trajetórias das instituições e dos indivíduos; e a dependência em relação ao caminho de modelos e estruturas.

Em segundo lugar, vem a multiplicação dos atores envolvidos nas políticas, como decorrência da democratização e da descentralização, e a necessidade de novas formas de consulta ou de participação da sociedade, o que gerou novos tipos de mediadores políticos. Em terceiro: surge o peso das normas privadas, dos atores privados, e das organizações internacionais na elaboração e implementação das políticas públicas, em nome do desenvolvimento sustentável, da preservação do meio ambiente ou da ideologia do livre comércio e de certa internacionalização das políticas. Por fim, em quarto lugar, destaca-se a evolução das relações e arranjos entre público e privado e o novo papel do Estado.

