

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESCOLHAS PRIVADAS: interações políticas e econômicas a nível local

Eliane Maria Monteiro da Fonte

Resumo

O principal objetivo deste artigo é mostrar, através de um estudo de caso do processo de implementação e resultados de um projeto de desenvolvimento rural, como ele foi modelado pelo contexto político e institucional local e nacional pré-existente e examinar algumas de suas consequências pretendidas e não pretendidas a nível local. A questão teórica levantada aqui é relacionada a um aspecto freqüentemente negligenciado nas análises dos resultados de políticas de desenvolvimento rural, que é: o Estado como um fenômeno social, sua lógica, papel e limites na implementação de reformas. Este estudo argumenta que, para compreender padrões de desenvolvimento rural, os estudiosos devem dar maior ênfase à capacidade de escolhas autônomas por parte de atores locais, públicos e privados, e à importância destas escolhas na modelagem do impacto da intervenção do Estado na estrutura de sociedades locais.

Abstract

The main objective of this paper is to show, through a case study of the implementation process and outcomes of one rural development project, how it was shaped by the pre-existing local and national political and institutional context and to examine some of its intended and unintended consequences at local level. The theoretical question raised here is related to an issue often neglected in the analysis of results of rural development policies, that is, the State as a social phenomenon, and its logic, role and limits in the management of reforms. This study argues that, to understand patterns of rural development, scholars should give greater weight to the capacity of autonomous choice on the part of local actors, both public and private, and to the importance of these choices in shaping the impact of State intervention upon the structure of local societies.

Palavras-chave

Políticas Públicas; Sociologia Rural; Desenvolvimento Local.

Introdução

Nas análises das freqüentes disparidades entre os objetivos e resultados na implementação de políticas públicas tende-se a focalizar na insuficiência do planejamento ou na inadequação do programa em si, no aparato administrativo e no procedimento ou nas características dos burocratas, dando-se limitada atenção à forma pela qual o ambiente político e institucional nacional e local modelam a intervenção do Estado'. É objetivo deste artigo mostrar, através da discussão do processo de implementação e dos resultados de um projeto de desenvolvimento rural (no Agreste de Pernambuco), como este foi socialmente construído no amplo contexto político e econômico e modelado pelas específicas interações que ocorrem a nível local e quais as suas conseqüências para as populações rurais.

Ao identificar os limites do Estado na implementação de reformas e a capacidade de escolhas autônomas por parte de atores locais (públicos e privados), argumenta-se que, para entender padrões de desenvolvimento rural, estudiosos devem dar maior atenção à importância destas escolhas na modelagem dos impactos da intervenção do Estado sobre a estrutura de sociedades locais. Entretanto, se é verdade que a intervenção do Estado é influenciada por processos locais, ela não é apenas um reflexo destes. Este artigo representa uma tentativa de mostrar o processo de desenvolvimento como uma interação de escolhas públicas e privadas, demonstrando como o processo de escolhas públicas pode expandir ou diminuir escolhas privadas. Ele sugere que, em qualquer circunstância, o processo político estrutura escolhas individuais através de sua influência em instituições econômicas e políticas.

O artigo é dividido em quatro partes. A primeira parte introduz sucintamente o referencial teórico e os métodos de coletas de dados utilizados. A segunda parte discute o contexto econômico e político no qual a estratégia de desenvolvimento rural foi definida e implementada. A terceira parte aborda a capacidade efetiva da burocracia local em implementar o programa e o papel dos poderes locais e interesses políticos na modelagem da intervenção do Estado. A última parte analisa o impacto da patronagem do Estado nas redes de poder local, bem como as

1 Como exceções podemos citar Grindle Thomas (1991), Grindle (1986).

interações econômicas e políticas nos principais resultados da intervenção do Estado para as comunidades rurais.

Abordagem teórica e metodologia de coleta de dados

A abordagem teórica adotada aqui aceita a visão pluralista do Estado, na qual a formulação de políticas pode ser entendida em termos de competição entre **grupos** de interesse organizados que buscam influenciar o processo de tomada de decisões. Entretanto, questionamos tanto a visão otimista da abordagem pluralista, a qual considera que o interesse público é mais bem servido quando as políticas emergem da competição de um grande número de interesses políticos (Dahl, 1967), quanto a visão pessimista da teoria escolha racional, a qual considera que o comportamento individualista gera resultados negativos para a sociedade - um Estado que é capturado por interesses restritos, políticas que são distorcidas de forma economicamente irracional por grupos "self-seeking" e funcionários públicos sempre suspeitos (Bates, 1981). A abordagem teórica adotada se baseia na teoria de desenvolvimento conhecida como Novo Institucionalismo², na qual o Estado e suas instituições são vistas como tendo um papel fundamental na determinação da performance da economia. O Novo Institucionalismo retém os axiomas do "individualismo metodológico" e "maximização racional de utilidades" da abordagem da escolha racional neoclássica, porém enfatiza o contexto institucional no qual as preferências individuais são determinadas.

A utilização desta perspectiva teórica na análise de problemas agrários e de políticas promovidas pelo Estado leva a uma apreciação mais ampla da complexidade do processo de intervenção. Ela enfatiza a importância teórica de considerar diferentes respostas e resultados na implementação de políticas e expõe a limitação de modelos altamente generalizantes. Esta perspectiva aponta para a necessidade de examinar como a política é transformada durante o processo de implementação e ressalta o valor de estudos de caso na análise do impacto social de formas particulares de intervenção do Estado a nível local e nacional. Em lugar de insistir em uma única projeção para o papel econômico do Estado em todos os países em desenvolvimento, a análise institucional busca incorporar o contexto histórico no qual o Estado e suas políticas estão situados. A análise institucional enfatiza a primazia do *contexto político* como um fator **determinante** no padrão de desenvolvimento que se segue.

² Harriss, Hunter e Lewis (1995) e Ostrom, Feeny e Picht (1988) fornecem importantes contribuições para uma compreensão do Novo Institucionalismo.

A nível empírico, é tomado como estudo de caso o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado do Agreste Setentrional de Pernambuco (PDRI-AS-PE), um dos 43 projetos implementados pelo Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste". O POLONORDESTE foi estabelecido em 1974 para promover, em associação com outros programas e dentro das diretrizes do II PND, o desenvolvimento das atividades agro-pecuárias e o provimento de assistência aos pequenos produtores em áreas selecionadas como prioritárias no Nordeste. O PDRI do Agreste Setentrional foi implementado a partir de 1979, com previsão de término em 1984.

A coleta de informações sobre a definição das políticas, implementação e resultados do projeto foi realizada através de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas e contatos informais a nível da administração do projeto e a nível local. Ao mesmo tempo, as fontes de arquivo - diagnóstico inicial, relatórios de avaliação e de finalização - e história oral dos participantes serviram como instrumento para a recuperação da história social do projeto.

O método usado para analisar as consequências do projeto a nível local consistiu de um estudo de painel, utilizando dados oriundos de surveys realizados em 1980 e 1985 pela Unidade de Avaliação do PDRI-AS-PE⁴. Estes surveys, dos quais selecionamos uma amostra de 340 famílias de produtores rurais de diferentes estratos de tamanhos de fazendas, sediados em seis municípios selecionados (representando diferentes sistemas de produção)! do Agreste Setentrional, tentavam identificar a situação sócio-econômica dos produtores e dos fatores de produção a estes disponíveis no início e no fim do projeto.

Em janeiro e fevereiro de 1992, retornei aos seis municípios selecionados para estudo e reentrevistei um pequeno número de produtores rurais (selecionados de forma intencional), aos quais tinham sido aplicados questionários no estudo de painel. Nestas entrevistas semi-estruturadas o propósito principal era coletar novas

³ O PDRI do Agreste Setentrional incluiu 36 municípios de duas micro-regiões do "Agreste pernambucano": 19 municípios do Agreste Setentrional e 17 do Vale do Ipojuca. Esta área pode ser tomada como representativa da área de agricultores de pequena produção de alimentos do Agreste.

⁴ A descrição dos procedimentos utilizados para seleção da amostra e coleta de dados estão contidos no "Projeto de Avaliação do PDRI do Agreste Setentrional de Pernambuco", Diretrizes para a Pesquisa de campo, vol. 4, anexo, 1980.

⁵ Os municípios selecionados e os sistemas de produção que eles representam são os seguintes: Glória do Goitá - subsistência/cultura comercial; Cumaru - pecuária/algodão/subsistência; Capoeiras - subsistência/pecuária; Poção - produtos industriais; Vertentes - culturas alimentares mistas.

informações sobre migração rural-urbana, suas histórias de residência e emprego. Eu também investiguei suas trajetórias políticas e seus envolvimento com os componentes do projeto - cooperativas, crédito, extensão rural, mercado - e suas respostas como clientes do governo. Foram realizadas também entrevistas com políticos ou líderes locais, técnicos que atuam na área e atravessadores, enfocando as bases das instituições e disputas locais, os partidos políticos, as cooperativas e outras associações, e as relações entre os mercados e os produtores rurais.

O contexto econômico e político e as "regras do jogo"

Esta seção descreve o contexto nacional e regional no qual o POLONORDESTE e seus projetos de desenvolvimento rural integrado se estabeleceram. Este contexto político e institucional ajudam a explicar porque a intervenção tomou o rumo que teve. No Brasil, a mudança do regime político em 1964 teve implicações importantes para o setor rural. Isto inibiu, porque não era mais politicamente necessária, qualquer transformação estrutural no padrão de uso da terra. Os dois principais objetivos da estratégia de modernização eram transformar a tecnologia rural e relações de produção de forma a reduzir conflitos no meio rural e, ao mesmo tempo, remover o gargalo agrícola para uma rápida industrialização. Os benefícios de uma inovação tecnológica subsidiada e investimentos de capital eram pesadamente concentrados em grandes empresas agrícolas, reforçando a desigual distribuição de renda e riqueza no meio rural.

O forte viés das políticas de modernização direcionadas para culturas de exportação e grandes empresas foi ligeiramente modificado nos anos 70, com o ressurgimento de sérios problemas de suprimento de alimentos para o meio urbano. Crédito especial e programas de investimento foram introduzidos com o objetivo de capitalizar a produção e intensificar relações comerciais da agricultura familiar de pequena escala, tradicionalmente o maior fornecedor de gêneros de primeira necessidade para uso doméstico. Neste período, a discussão sobre o sistema de propriedade da terra e a necessidade ou pertinência de reformas estruturais foram colocadas de lado. O problema agrário não era mais a existência de latifúndios, mas a ineficiência dos minifúndios.

Dentro da esfera dos planejadores de desenvolvimento, críticos do setor agrícola argüíam que o crescimento da produção doméstica de alimentos poderia se seguir à provisão de uma mistura de crédito agrícola, extensão rural, infraestrutura, tecnologia, serviços de saúde, educação e outras amenidades em áreas rurais pobres. Com o Banco Mundial na liderança, esta perspectiva foi fortemente apoiada por agências dominantes, especialmente após 1973, quando Roberto MacNamara, presidente do Banco Mundial, indicou a prioridade que deveria ser dada pelo banco ao desenvolvimento rural. Pode ser observado que, nos anos 80,

desenvolvimento rural começa a ser maior categoria de empréstimos do banco, que na maioria dos casos se destinava a projetos de desenvolvimento rural integrado.

Esta **estratégia** de modernização conservadora incorpora a visão **que** a produtividade de produtores tradicionais pode ser aumentada pelo desenvolvimento e adoção de uma tecnologia agrícola industrial, independente de seu tamanho e acesso a recursos. Ao se assumir que tecnologia teria um caráter socialmente neutro, tanto o latifúndio como o minifúndio potencialmente poderiam igualmente se beneficiar da inovação tecnológica, transformando-se em empresas capitalistas modernas. A implicação desta estratégia é que a reforma agrária passa a ser desnecessária em bases econômicas, desta forma preservando a aliança conservadora entre o estado militar autoritário e os latifundiários.

Esta abordagem integrada tinha apelo para as elites estatais porque fazia sentido tanto tecnicamente quanto politicamente. Tecnicamente ela oferecia aos planejadores argumentos razoáveis sobre as causas da pobreza rural e da baixa produtividade agrícola e provia idéias coerentes de como políticas públicas poderiam resolver estes problemas. Politicamente, os novos programas ofereciam um método para diminuir pobreza rural sem requerer uma redistribuição de terras e os conflitos políticos que isto poderia significar. O POLONORDESTE não foi planejado preliminarmente em respostas a pressões ou influências de interesses sociais específicos. Em contraste com iniciativas de reforma agrária, os programas de desenvolvimento rural integrado, os quais ameaçavam poucos interesses, eram planejados e iniciados sem a necessidade de uma forte liderança política para realizar coligações ou manejar oposição política".

Entretanto, dentro de uma lógica política, outros aspectos devem ser ressaltados. Após a eleição de 1974, a influência dos tecnocratas começa a declinar. Com a derrota nas eleições de 1974, com a pressão da sociedade civil para a liberação crescendo e com o aumento do petróleo ameaçando o "milagre econômico", o regime inicia uma gradual abertura política. A excepcional derrota eleitoral sofrida pelo governo militar em fins de 1974 significava uma crescente rejeição dos brasileiros ao regime. A crise do petróleo expôs a vulnerabilidade do "milagre econômico" que tinha legitimado os militares e feito o Brasil ser brindado pelo mundo desenvolvido. A recém instalada administração do General Geisel já tinha se comprometido com uma gradual democratização, mas após estes dois choques era evidente que os militares iriam precisar um novo requerimento para legitimar-se se eles queriam ter um papel significativo no futuro pluralismo político. Desde que a retirada formal do poder nunca pretendeu encerrar a influência dos

⁶ Ver Grindle (1986), especialmente capítulos 4 e 5. :

militares no processo político, os militares começam a cultivar suas bases regionais e sociais de forma mais sistemática. Práticas clientelísticas crescem agudamente.

Em uma fala em outubro de 1975, o presidente Geisel enfatizou seu desejo de uma vitória eleitoral do partido do governo. Três elementos, de acordo com Geisel, eram cruciais para o triunfo da ARENA: o programa do partido, sua liderança, e os feitos do governo. As estratégias disponíveis para o regime implicavam em coligações estratégicas e cada coligação requeria um padrão distinto de resultados políticos. O objetivo de todas estas estratégias era "popularidade" para os militares. As estratégias em si respondiam a questão: "Popularidade com quem" (Ames 1987, 148-49). A abordagem regional do programa, que repassava recursos para todo o Nordeste, onde a sobrevivência dos políticos locais dependia da generosidade do governo para seus redutos eleitorais, permitia que o programa pudesse facilmente ser manipulado para objetivos políticos. O regime militar sempre recebeu seu maior suporte dos estados nordestinos. De fato, o relacionamento entre o regime militar e as elites nordestinas provou ser de grande significância para manter a aparência majoritária do governo a nível estadual e federal, como ficou evidente nas eleições de 1978 e 1982⁷.

O POLONORDESTE é visto por Ames (1987), como um dos programas econômicos e sociais adotados pelo General Geisel como parte de seu esforço para assegurar influência de longo alcance para os militares. De fato, se o regime tinha uma estratégia de longo alcance visando as populações pobres do Nordeste rural, a melhor evidência é o POLONORDESTE. Se o POLONORDESTE tivesse sucesso em transformar camponeses pobres em pequenos empresários capitalistas, isto poderia ser usado para argüir que o modelo econômico imposto pelo regime era acessível a todas as classes e um apto veículo para o desenvolvimento social como também econômico. O regime militar poderia usar a incorporação dos pobres rurais em seu modelo econômico para demonstrar sua capacidade para resolver um dos mais dramatizados e altamente divulgados problemas sociais: a pobreza rural nordestina. Um programa de desenvolvimento rural bem sucedido poderia ser especialmente eficiente na busca dos militares por legitimidade, bem como poderia ser usado como uma resposta para as críticas nacionais e internacionais e como uma afirmação da superioridade do regime sobre os governos anteriores. Na verdade, a publicidade com que o governo federal inaugurava tais programas fazia seu insucesso especialmente nocivo para suas tentativas de legitimar-se.

⁷ De fato, como Hoefle (1985: 27) demonstra, a política de "cidades pequenas" foi de grande importância para a manutenção do regime militar no poder. Nas eleições de 1978 e 1982, os votos do interior superaram os votos da capital e o Nordeste com seus numerosos Estados ajudaram a manter a aparência de governo majoritário a nível estadual e federal.

A prática efetiva da implementação

Descrever a implementação do programa é explicar suas dificuldades, complexidade e falta de uniformidade entre os diferentes grupos de projetos. A abordagem multi-setorial tornou difícil assegurar uniformidade em sua implementação e resultados. O POLONORDESTE tinha objetivos múltiplos, vagos, freqüentemente pouco realistas e algumas vezes contraditórios. Sua sobrecarga em termos de ambição fez com que se falhasse na identificação de um claro objetivo para o programa. Havia também a discrepância entre os objetivos definidos pelo Estado e o desenvolvimento real que tinha lugar. O que era dito a nível federal era uma coisa, porém o que era feito a nível local era outra.

No momento da implementação do PDRI do Agreste Setentrional é que tanto as pressões políticas como os problemas institucionais aparecem. Quando o planejamento começa a ser operacionalizado e os investimentos alocados em seu específico contexto espacial é que os governadores e políticos locais aparecem como importantes atores no processo de definição de políticas. De uma perspectiva mais geral, o plano desenvolvido pelas elites estaduais num relativo isolamento da burocracia central começou a ser objeto de colapsos e patronagem política. A complexidade administrativa do projeto crescia à medida em que o termo "integrado" começava a ser mais aparente. A um grande número de agências", em todos os níveis do governo, eram atribuídas responsabilidades das quais se esperava coordenar suas atividades com uma variedade de organizações relacionadas. Problemas de competição burocrática, animosidades e ambições pessoais, diferentes filosofias e grupos de clientelas, bem como questões de concordância e submissão, cronogramas e recursos eram extensos. Vejamos, por exemplo, o problema do crédito rural:

As liberações por parte do Banco Central, aparentemente, desconsideraram a sazonalidade da agricultura regional, prejudicando de forma sensível o trabalho da EMATER e o nome do Programa face à escassez de crédito nos períodos indicados pelo calendário agrícola. A UT, apesar de participar da elaboração dos POA's, não exercia qualquer controle efetivo sobre a distribuição temporal e espacial dos recursos destinados a este componente.

A autonomia que a rede bancária desfrutou no uso de recursos do projeto, tanto no que concerne à sua distribuição espacial, quanto à "triagem" dos beneficiários do programa, cujos critérios questiona-se se de fato eram compatíveis

⁸ Havia 16 agências executoras e 24 agências colaboradoras envolvidas na execução do PDRI-As-PE.

com os objetivos do programa, explicam porque o percentual de pequenos produtores contemplados pelo crédito permaneceu inferior ao número relativo de grandes e médios proprietários os quais conseguiram incluir entre os beneficiários do POLONORDESTE. Um técnico da Unidade de Avaliação explica como isso se dava:

Por causa do próprio arranjo institucional uma boa parcela dos recursos não chegavam aos pequenos produtores. Aí você não pode dizer quem é culpado. Não foi ninguém, foi a forma do sistema bancário funcionar. Por exemplo, uma determinada quantidade de recursos fluíam para o banco, para que fossem destinadas ao pequeno produtor. Quem determinava finalmente quem ia receber aqueles recursos era o gerente do Banco local... Como era o gerente que escolhia, e o emprego dele, a ascensão funcional dele e vários aspectos ligados à vida pessoal e vida profissional dele, dependiam de quem a ele ia emprestar e da garantia que ele ter de que os recursos iam voltar ... ele preferia destinar os recursos para aqueles que tivessem capacidade de pagamento. Então, a partir daí já estavam praticamente excluído os pequenos produtores, os trabalhadores sem terra, quem eram para quem os recursos se destinavam. E aí, e isso não é culpa do gerente, não é culpa do Banco. O problema é do sistema que levava a isso...

O mais sério era o problema administrativo de se ter controle sobre recursos e pessoal e, ao mesmo tempo, se ter flexibilidade para atender às condições locais. Sem contar com instrumentos capazes de interferir sobre as decisões dos órgãos executores, a administração do projeto foi aos poucos se restringindo ao cumprimento das formalidades burocráticas, em detrimento de sua função de coordenação. O esforço para superar a falta de agilidade das instituições executoras deu margem a que um considerável volume de recursos fosse repassado e consumido intestinamente, na reestruturação daquelas instituições. Para viabilizar alguns de seus subprojetos, o POLONORDESTE teve que co-responsabilizar-se pela criação de novas entidades, a custo de desvios com relação aos seus objetivos. Uma avaliação das atividades do projeto por componente mostrou uma ênfase excessiva no cumprimento das metas físicas e uma grande dificuldade nas agências de administração do projeto em mensurar a qualidade dos serviços oferecidos. Além disso, os dados de monitoramento do projeto não permitiam uma conclusão definitiva sobre a influência do projeto no crescimento da renda, produtividade ou equidade na distribuição de riquezas. Por essa razão, a opinião da maioria das pessoas, de dentro e fora das agências envolvidas, é de que o POLONORDESTE contribuiu "apenas" para manter o aparato do Estado e alimentar a burocracia. Afirmam um pesquisador da Unidade de Avaliação:

Os principais beneficiados pelo POLONORDESTE foram os técnicos, que

*ganharam dinheiro pelo trabalho que realizaram, e as instituições que se capitalizaram. A Diretoria de Terras do Estado, por exemplo, foi fundada com dinheiro do POLONORDESTE. Um "elefante branco"... mas que tinha um bando de automóveis, aparelhos de ar condicionado, instalações físicas. Todo o capital da instituição nasceu do POLONORDESTE e por muito tempo viveu deste capital. Depois vieram os políticos, os fornecedores. Na construção de estradas, por exemplo, você tem compra de tratores, equipamentos pesados; na construção de escolas você tem os fornecedores de cimento, de areia, de tijolo, de telhas, de carteiras. **Esses**... foram os que realmente utilizaram o dinheiro do Banco Mundial para o POLONORDESTE. O que chegou, do esforço dos técnicos para melhorar de fato o nível de vida do pequeno produtor, eu diria que foi uma percentagem relativamente pequena.*

Além disso, a alocação de recursos era freqüentemente feita de acordo com critérios políticos, com pouca preocupação em se manter a integração de soluções para os problemas econômicos locais. Vejamos como um dos técnicos da Unidade Técnica descreve a modelagem política que sofreu o projeto na fase de implementação:

*Na execução do projeto as Prefeituras "coiram **em** cima", não só para definir localizações. Mas foram feitas muito mais escolas do que foram previstos e at entraram as demandas das prefeituras. Os prefeitos foram perniciosos no sentido de querer alocar construções para áreas de seus redutos eleitorais. Em muitos casos eles conseguiam... aconteceram casos de escolas ociosas e até de construção em propriedade particular. O mesmo caso acontecia nos postos de saúde.*

O programa cuidadosamente planejado em Brasília foi apropriado para uso político durante a implementação. As autoridades locais eram envolvidas na seleção de localidades para os serviços a serem alocados, nas rotas para as estradas, locações de infra-estruturas e receptores de empregos. Sua participação na distribuição do programa era importante para manutenção do suporte político ao regime militar. A principal razão para isto, aparentemente, era o desejo de colocar o projeto em áreas onde se poderiam prover serviços públicos beneficiando os aliados do governo, como demonstra o relato de um técnico:

Havia facilidades nos casos em que os prefeitos eram do mesmo partido do governador. Havia uma verdadeira guerra entre a questão técnica e a questão política quando era o caso de realizar obras em municípios de governo de oposição... (No segmento de) estradas... a ingerência foi mais forte porque eram obras muito caras. Neste caso, a ingerência não partia dos prefeitos, mas de secretários que tinham fazendas no interior e deputados. Os km de estradas quase que duplicou. A ingerência se deu pelo fato de se poder ampliar a meta prevista originalmente, com captação adicional de dólares pela sobra de recursos

(os custos de construção foram superestimados no projeto).

O desembolso de recursos para estradas, açudes e construções de escolas era claramente manipulado para beneficiar aliados do governo no poder. Em contraste com os serviços agrícolas, os resultados dos investimentos são mais visíveis. Por esta razão, os políticos davam mais apoio a projetos de infra-estrutura do que a projetos agrícolas. Um técnico mostra ainda como alguns municípios foram mais beneficiados que outros por filiação partidária, e mostra a dificuldade do ponto de vista técnico de se contra-argumentar.

Eles (os políticos do partido) tinham mais força. Vinha às vezes "Atenda-se", "Dê-se prioridade", e os técnicos ficavam em situação de impasse. Em alguns casos era difícil negar por não se podia usar como argumento a ausência de demanda. Onde a gente bate a pobreza é gritante. A demanda era tão grande que havia espaço para qualquer ação... No caso de educação e saúde, com injunção ou sem injunção batia com a demanda.

Entretanto, como bens públicos, estruturas rurais podem beneficiar a população rural de forma indiscriminada e seu consumo não é limitado a um grupo particular. Vários fatores podem explicar a popularidade de estradas entre moradores da zona rural. Os custos de transporte em tempo de percurso para as cidades são reduzidos e a mobilidade individual também contribui para ampliar o acesso ao mercado de trabalho local. Geralmente uma estrada leva ao surgimento de serviços de transporte diários e o isolamento dos fazendeiros é reduzido significativamente

Através dos Planos Operativos Anuais (POAs) os PORIs replanejavam suas atividades anualmente. Com este instrumento, o PORI do Agreste introduziu uma série de mudanças em seu projeto original, aumentando sua área de ação, criando novos segmentos e substituindo órgãos executores. Se o POLONOROESTE era uma tentativa de construir um programa em torno de uma área geográfica específica com características de "pólo de crescimento", provou-se ser politicamente difícil a concentração do projeto porque os prefeitos pressionavam por mais e mais áreas a serem incluídas no programa", Quanto mais o POLONORDESTE perdia seu enfoque de "pólos de crescimento", mais popular ele se tornava entre os políticos. À medida que o número de projetos cresciam, os governadores começavam a ver o programa como um meio seguro

⁹ O PDRI do Agreste teve sua área ampliada de 31 para 37 municípios ao longo de sua implementação.

de obter compromissos do governo central para cobrir parte dos custos orçamentários de seus Estados. Isto colaborou para a impressão de que o POLONORDESTE contribuiu "só" para construir e manter o setor público e fez muito pouco para seus pretensos beneficiários. Ou, como afirmou um dos técnicos envolvidos:

O que o POLONORDESTE fez foi substituir recursos... O dinheiro que foi para a EMATER, do mesmo jeito que para o IPA, dinheiro para pagar salário de pessoal, para transporte, para carro, combustível, etc., então substituiu recursos que o estado deveria aplicar. Fundamentalmente, no caso do PDRI do Agreste, os recursos do Banco Mundial substituíram os recursos do Estado. Aí você pode imaginar que o Estado ficou mais livre para jogar com os recursos que ele teria que comprometer com a pesquisa, com a assistência técnica, etc., ficou mais livre para jogar isso e privilegiar outros grupos... Esse dinheiro estava alimentando toda uma burocracia estatal. As instituições, os técnicos, todos eles ganharam na estória. Os políticos também. Votos, pois quando eles indicavam que determinada obra devia ser construída em tal lugar, ou quando eles manipulavam a professora que recebia salário, ou o agrônomo que eles mudavam, no fundo eles estavam ganhando em cima desse recurso".

Isto nos leva a questionar, como faz Bates (1981, 1983), o que levaria homens providos de razão a adotarem políticas públicas que têm conseqüências perniciosas para a sociedade que eles governam? O que influencia a decisão destas políticas? E como certos governos permanecem no poder quando adotam políticas que são anti-éticas para o interesse da maioria de seus cidadãos? Estudos de atitudes do eleitorado indicam que cidadãos procuram e esperam obter melhorias materiais daqueles que tem acesso ao poder público. Elites políticas sabem claramente que, para se manter no poder, eles devem manipular a burocracia do Estado para assegurar tais benefícios. O resultado é uma tendência geral tentando orquestrar programas públicos para se assegurar vantagens políticas. Esta tendência, segundo Bates (1981, p.113), é particularmente forte com respeito a programas agrícolas."

Sob o ponto de vista geopolítico, o mapa do Brasil, após 1982, passava a mostrar um quadro em que os estados do Sul e do Centro-Sul pendiam para a oposição ao governo federal. Ao PDS oficial permaneciam fiéis os nove Estados do Nordeste. Repetia-se assim a tendência histórica, em termos de fidelidade, aos favores prestados pelo Governo Federal. Apesar da aceleração da crise brasileira, na época, através dos programas especiais, especialmente do POLONORDESTE, fluía para o Nordeste um considerável volume de recursos. Se comparados aos favores econômicos que recebiam os grandes grupos de outras regiões, tais recursos representavam relativamente pouco. Mas é importante considerar que, no Nordeste, o retorno econômico de tais investimentos era indistintamente

pouco significativo e tratava-se claramente de investimentos políticos, como se pode perceber no relato de um dos analistas do projeto entrevistados:

*Aos técnicos da EMATER era dado simplesmente um conjunto de técnicas que deveriam ser levadas aos pequenos produtores. Eram pacotes tecnológicos prontos... [que] deveriam resultar, **de** acordo com o conhecimento dos técnicos, em um aumento de produtividade da UP. Mas, aparentemente, isto não deveria significar em melhoria econômica significativa, por uma série de razões... você tinha áreas pequenas, conjugadas com cultura de baixo valor comercial. O que estava sendo feito pelo EMATER na época era pegar um pequeno produtor de milho e feijão, numa área semi-árida, e fazer com que esse produtor pegasse uma área de 1, 2 ou 3 ha e aumentasse a capacidade produtiva em 10, 15 ou 20%. Então isso só significava que ele ia produzir um pouco mais de milho ou feijão, de modo que poderia **resultar** em **um pequeno excedente produtivo**. Não estava transformando aquele grupo econômico, não estava promovendo uma transformação da agricultura tradicional... estava tão somente transformando a agricultura de subsistência, em "uma melhor agricultura de subsistência".*

Embora observadores do POLONORDESTE raramente atribuíssem à extensão agrícola um papel significativo na melhoria da produção e produtividade da pequena produção, estes mesmos observadores afirmam que como resultado do POLONORDESTE os extensionistas são "hoje menos resistentes para trabalhar com pequenos produtores" e que eles *são* agora "mais sensíveis para as questões da pequena produção do que eram no passado" (Tendler, 1988:25). Além do mais, qualquer pessoa que faça pesquisa de campo na área do programa pode observar como foi importante o papel de intermediário realizado pelos extensionistas entre os pequenos produtores e os bancos, latifundiários, comerciantes e os provedores de serviços do governo. Embora a orientação agrícola dada pela EMATER não tenha adicionado um forte e sustentável impacto no desenvolvimento agrícola regional, fez o suficiente para que se possa afirmar que o projeto representou uma oportunidade significativa para melhorar a difusão do conhecimento tecnológico entre os produtores, ajudando-os a **maximizar** as decisões sobre alocações de recursos em suas atividades agrícolas. Da mesma forma, o fornecimento de crédito pelo projeto certamente contribuiu para o enfraquecimento do crédito informal no setor da pequena produção. Porém, o crédito também foi importante de outro modo. Ele intensificou a relação entre o campesinato e o aparato do Estado.

As interações das conseqüências econômicas e políticas a nível local

O POLONORDESTE foi criado especialmente para superar a crônica

falta de acesso do setor da pequena produção nordestina ao crédito para financiar investimentos e a compra de insumos agrícolas e infra-estrutura, tais como água e estradas. Apesar da suscetibilidade do POLONORDESTE à patronagem política, o alto custo e a ineficiência das agências de desenvolvimento a nível estadual e regional, obtivemos evidência suficiente para argumentar que o programa representou um importante apoio para a melhoria do setor da pequena produção no Agreste de Pernambuco. Os dados analisados no estudo de painel indicam que a intervenção do Estado tendeu a favorecer os pequenos produtores em detrimento das elites agrárias tradicionais. A tendência em direção à redução do tamanho médio das unidades de produção não envolveu a fragmentação dos minifúndios. Ao contrário, houve um crescimento do tamanho médio destas unidades e uma clara tendência na redução das áreas das grandes propriedades. A disponibilidade de itens de capital por categoria de tamanho das unidades de produção nos forneceu uma indicação do desenvolvimento das forças produtivas e do padrão de investimento dos produtores em estruturas, equipamentos e animais. Apesar do padrão de propriedade ser desfavorável aos pequenos produtores, ao longo dos anos do projeto estes prosperaram, quando comparados com a situação dos médios e grandes proprietários.

Embora o projeto tenha falhado em mudar o baixo padrão tecnológico da área, houve um claro crescimento da produção na maioria das culturas, especialmente frutas, legumes e verduras. A comparação dos dois períodos estudados indica que os produtores expandiram as áreas devotadas às culturas e ao pasto plantado, sugerindo uma maior intensificação do uso da terra. Dados sobre a produção comercializada indicam que uma grande proporção da produção se originava das unidades de produção de até 50 ha (população meta do projeto) e esta proporção cresce ao longo dos anos em estudo. Com base nos dados analisados, pode-se afirmar que houve integração ao mercado de uma quantidade razoável de pequenos produtores, que supriam o mercado não apenas com produtos de subsistência, mas com produtos de alto valor comercial. O fluxo de capital trazido pelo projeto criou oportunidades para aumento de renda de alguns pequenos produtores que souberam explorar esta oportunidade.

Entretanto, a intervenção do Estado teve também impactos não-agrícolas importantes a nível local. Ele pluralizou o poder a nível municipal, rompendo a antiga fusão de riqueza e poder das mãos da elite agrária local. Pela primeira vez na história eleitoral do Nordeste havia um largo eleitorado rural que os políticos começaram a cortejar diretamente - em lugar de fazê-lo indiretamente através de programas e subsídios beneficiando grandes proprietários que, em retorno, poderiam conseguir votos de seus camponeses agregados. Por uma infinidade de razões",

¹⁰ Vide Lavareda e Sá (1986).

os candidatos não podiam mais contar com os votos obtidos para eles pelos grandes proprietários de quem os camponeses eram dependentes para trabalhar, obter crédito e assistência social. Uma razão importante foi a substituição dos tradicionais chefes políticos agrários por lideranças urbanas, tais como comerciantes médicos, advogados, donos de fábricas, etc. Após estes candidatos serem eleitos, eles se preocupavam com a distribuição de benefícios para as populações rurais. Como um vereador de Caruaru confirmou:

Eu trabalho em uma região de pequenos produtores. Eu os ajudo através de minha influência nas agências do governo tais como EMATER, C/SAGRO ou mesmo a Secretaria da Agricultura do Estado. Eu dou suporte a eles porque eu fui eleito com seus votos. Eu preciso mostrar a eles que eu trabalho para eles. Quando for tempo de eleição eu posso mostrar a eles o que fiz. Ajudando-os, eu espero convencê-los de que eles escolheram o candidato certo.

Esta nova atmosfera política representou um campo fértil para programas como o PüLüNüRDESTE. De fato, a ênfase na pequena produção teve mais simpatia entre os burocratas, políticos locais e governadores do que programas anteriores como o PIN e o PRüTERRA. O crescimento do papel do Estado nas políticas de desenvolvimento rural e a presença do aparato do Estado significaram também a presença de um novo poder no cenário político local. Com o crescimento da intervenção sistemática do Estado no setor rural, a tradicional elite agrária começa a perder seu papel como um agente do Estado e outras organizações externas. Estes papéis passam agora a ser desempenhados por pessoas integradas ao aparato do Estado, burocratas profissionais, de forma direta. Desta forma, os tradicionais "patrões" são substituídos por patrões específicos que atuam em posições de autoridade e burocracias oficiais e organizações estatais. Discutiremos agora as diversas formas pela qual o poder foi pluralizado a nível local.

A primeira foi através da provisão de empregos. Para atingir os objetivos do projeto, as entidades envolvidas expandiram o número de agências locais, empregados e o grau de burocratização. Centenas de pessoas foram empregadas nestas agências na micro-região. Desta forma, a intervenção do Estado estava aumentando e criando novas oportunidades de emprego, ajudando a reter a população rural. Por exemplo, tanto nos componentes de educação como de saúde, pessoas locais eram treinadas para prover serviços para suas comunidades. Além disso, o recrutamento dos funcionários nos vilarejos dava-lhes simpatia para os problemas dos pequenos produtores e a burocracia local não era mais um instrumento das elites agrárias locais. Desta forma, a patronagem era "democratizada" a nível local. Por outro lado, a expansão do Estado fez crescer a extensão da patronagem e manipulação política. A maioria das posições burocráticas era ocupada através de vinculações políticas. Por exemplo, para obter

um emprego era necessário ter um bom relacionamento com o chefe político ou, pelo menos, não ser considerado seu inimigo político, nem ter votado contra ele na última eleição.

Em adição ao emprego, havia uma crescente visibilidade do Estado a nível local. Na implementação de sua política, o Estado alocava recursos de forma a ter visibilidade política. Vinculados a instituições estatais responsáveis pelo planejamento, execução e supervisão do projeto, havia várias organizações responsáveis pelos componentes do projeto. A quantidade destas transferências para as áreas rurais criou pelo menos a impressão de preocupação do governo.

Um outro aspecto do crescimento da patronagem do Estado foi o seu impacto na ação coletiva. A natureza autoritária e tecnocrática do regime político brasileiro após 1964 foi evidente na falta de preocupação do POLONORDESTE com a participação dos beneficiários. Os benefícios do projeto chegavam a nível local a título de patronagem do Estado ou "generosidade" do governo. Tentativas de promover a participação da população meta na preparação dos planos operativos anuais pode ser ilustrado pelo depoimento de um técnico da Unidade Técnica:

Em -1981, pensou-se em planejar diferente, de descer às comunidades rurais e checar as demandas e partir para um plano operativo que tivesse endosso das comunidades rurais. Porém, os prefeitos, deputados e vereadores não podiam proclamar que as construções eram resultado de sua luta. Ela (UT) só pôde exercer esta prática durante um ano... Houve muitas queixas ao governador sobre a forma de planejar do UT. A UT sofreu pressão para voltar ao sistema de planejamento tradicional.

De fato, a participação popular foi um objetivo estabelecido no Primeiro e Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (I e II PND) e em vários planos. Entretanto, no contexto sócio-econômico onde a população popular era propagada, só os aspectos quantitativos do desenvolvimento eram enfatizados, com o objetivo de eliminar resistência cultural à inovação. Efetiva organização e participação da população rural implicavam em redistribuição de poder econômico e político, **porém** o contexto político durante o governo militar sugeria que tal alteração não era desejável como resultado das atividades promovidas por programas tais como POLONORDESTE. Por exemplo, o projeto dava importância às cooperativas porque elas facilitavam a centralização do controle do Estado sobre os recursos e a produção nas comunidades. Entretanto, organizar cooperativas era difícil porque disputas de facções e interesses sempre atrapalhavam seu funcionamento. Além disso, o desenvolvimento de cooperativas através de associações entre os produtores rurais não teve o apoio deles mesmos.

Dos seis municípios estudados, apenas três tinham cooperativas e, dentre estes, apenas 31 % dos produtores eram associados e este número reduziu para

29% no quinto ano do projeto. Dados sobre número de associados a sindicatos também sugerem um enfraquecimento do sindicalismo na área. Ao longo dos cinco anos estudados houve uma redução de 39% para 32% do número de produtores associados a sindicatos. Isto ilustra a fragilidade das organizações políticas locais. Os interesses comuns dos pequenos produtores rurais não eram suficientes para induzir a participação destes em organizações coletivas. De acordo com a visão do "campesinato racional" de Popkin (1979), presume-se que os camponeses preferem buscar seus interesses privados quando o resultado de sua participação em organizações coletivas só resulta em vantagens comuns. O presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Poção explicou porque tal situação ocorre:

O sindicato é fraco porque as pessoas não estão interessadas nele. Elas não compreendem sua importância para o trabalhador. Eles não têm a noção de que nós poderíamos nos organizar e forçar o governo a fornecer o que precisamos para melhorar o campo. Entretanto, se o governo não tiver nada para oferecer a eles individualmente, eles não ficam interessados.

Esta fala ilustra o problema denominado "free rider" (carona), no sentido de que, quando se espera que os resultados de contribuição para objetivos comuns sejam apenas vantagens comuns, os camponeses deixam que esta contribuição seja feita por outros e colocam seus esforços em outra direção.

O penetrante / difuso clientelismo!¹¹ que rodeava a maioria dos pobres rurais tendeu a reforçar esta tendência para o foco em interesses de pequeno alcance, e não em objetivos coletivos nacionais ou mesmo regionais. A falta de envolvimento dos pequenos produtores na política nacional e sua cautelosa atividade na política a nível local (a qual era uma atividade não partidária e personalizada) devem ser vistas como perfeitamente racionais em relação às circunstâncias objetivas nas quais eles viviam e trabalhavam. Pequenos produtores rurais freqüentemente consideravam que solicitações e rogos feitos a políticos e burocratas locais para benefícios de pequena escala com o único e realista meio de obter ganhos. Desta forma, eles competiam (mais que cooperavam) com outras pessoas, solicitando favores similares. Como um técnico local comenta:

¹¹ Minhas observações da área do projeto e vários estudos sobre política local na época (Gross, 1973; Martinez-Allier e Boito, 1977; Cammack, 1982; Hoefle, 1985), com outras evidências relacionadas às eleições nas décadas de 70 e 80, e o uso discriminatório de recursos e favores estatais de forma a ampliar o apoio eleitoral, revelaram a continuidade de algumas práticas associadas ao clientelismo no passado.

Aqui a "politicagem" é grande. O uso de recursos públicos para beneficiar indivíduos específicos é comum. Se os produtores têm demandas específicas, os políticos "honestos" tentam ajudar. Entretanto, existem outros que só fazem coisas em troca de votos. Por exemplo, se eles têm serviços agrícolas a sua disposição, estes são fornecidos apenas àqueles que os apóiam.

Em contraste, esforços para exercer pressão através de organizações coletivas poderiam ameaçar políticos regionais ou locais, ou seus agentes, levando a riscos de repressão. Desta forma, o clientelismo ajuda a manter os pobres rurais divididos e torna a mobilização popular difícil. Além disso, através da concessão de benefícios particulares, o estado levou os camponeses a buscarem políticas públicas como uma questão de interesse privado. Como resultado, e porque estes pequenos produtores não tinham organizações formais para agirem como um grupo, eles só foram capazes de encontrar alternativas individuais para os problemas coletivos que eles enfrentavam.

Conclusões

A título de conclusão, queremos salientar a importância de se considerar *as origens políticas do desenvolvimento econômico*. Porque os políticos querem poder, eles são mais preocupados em usar os recursos públicos de forma que sejam politicamente úteis do que utilizando-os de forma que seja economicamente eficiente. Surge então uma questão: Como o governo pode sustentar políticas de desenvolvimento rural que são claramente, do ponto de vista econômico, irracionais? Uma resposta é que o governo tem poder para coagir¹². Entretanto, tem sido largamente reconhecido que, embora a coerção seja a base principal do poder, isto não é base suficiente para o governo. Dominação apenas pela força é difícil de sustentar.

Em sistemas eleitorais, número conta; incentivos políticos induzem a esforços por parte dos políticos para assegurar apoio da maioria. Desta forma, a abordagem teórica necessária para explicar os resultados do POLONORDESTE é uma que veja esta política de desenvolvimento rural como parte do conjunto de mecanismos empregados pelo governo em seu esforço para assegurar controle político sobre a

¹² A importância da coerção para o Estado foi assinalada por Max Weber, que definiu o Estado como um conjunto de organizações administrativas e executivas, cujo papel é controlar um dado território e tomar decisões de autoridade para a sociedade. O Estado, na definição Weberiana, é a instituição com o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um dado território (Weber, 1964: 156).

população rural e se manter no poder. Isto não significa dizer que os efeitos das políticas públicas sejam inevitavelmente negativos, porém, na medida em que estas políticas não são determinadas pelas forças do mercado, elas têm o potencial de serem crescentemente distorcidas na falta de cuidadoso monitoramento e controle das ações políticas. Através de suas políticas, o governo recruta parceiros no meio rural. Estes incluem todos os prestadores de serviços para o estado, a elite dos produtores rurais, bem como a mais larga faixa de pequenos produtores rurais progressistas, que começam a depender dos programas financiados pelo Estado e dos insumos subsidiados. Estes são todos aliados do regime - grupos que adquirem vantagens privadas e dão suporte político ao governo em poder.

Se após a implementação do PDRI-AS-PE havia dúvidas sobre a capacidade do projeto para atingir seus objetivos económicos, não havia dúvidas sobre a utilidade política do projeto. Se o projeto falhou em gerar retornos económicos compatíveis com os investimentos feitos, ele foi compensador para aqueles que o construíram, contrataram pessoal ou obtiveram ganhos que não lhes seria possível obter no mercado competitivo. Em resumo, a análise do processo de implementação do PDRI-AS-PE parece confirmar a pressuposição da teoria da escolha racional, que descarta a caracterização dos tomadores de decisão política "como desinteressados e dedicados na busca do bem público" e considera isto como uma *naive* caracterização das motivações políticas (Williamson, 1994: 13). Em razão do desejo de poder dos políticos, eles normalmente estão mais preocupados em usar recursos públicos de forma que lhes seja politicamente útil, do que usar recursos objetivando eficiência económica. De acordo com Bates e Krueger (1993: 463), tecnocratas não são poderosos no processo de decisão e eles são ineficazes sem o apoio dos políticos. Eles se tornam poderosos quando os políticos assim o decidem e então organizam o processo político de forma a lhes permitir explorar as vantagens de informação que os técnicos têm. Políticos não delegam aos tecnocratas o poder de implementar reformas.

Um fator chave na determinação do comportamento dos políticos é a estrutura das instituições políticas e as normas que regulam as eleições. As regras que organizam as instituições políticas geram incentivos que modelam o comportamento político. Como foi visto, as elites políticas deram apoio ao projeto porque ele poderia servir como **fonte** de recompensa para seus seguidores e um instrumento para construir uma clientela política rural. Como resultado disso, dois problemas foram gerados no âmbito do projeto. Primeiro, os custos do projeto cresceram excessivamente, tornando difícil gerar retornos económicos compatíveis com os investimentos feitos. Segundo, devido à falta de um controle efetivo sobre os serviços providos, os recursos alocados foram, de um modo geral, usados de forma ineficiente. Entretanto, em seu esforço em usar recursos do projeto para cultivar popularidade política, o Estado estava provendo serviços e insumos de

produção que puderam gerar apoio aos pequenos produtores com importantes consequências locais.

Desta forma, a intervenção no desenvolvimento rural deu legitimidade ao Estado e contribuiu para construir e manter o apoio político ao regime e a diluir o antagonismo no interior. Como resultado, os pequenos produtores não tinham uma desconfiança patológica do Estado. Os produtores mais pobres viam o Estado como a única fonte de ajuda que eles poderiam dispor. Os pequenos produtores capitalizados tinham no Estado o suporte que precisavam para ampliar sua atividade econômica. Ao propiciar benefícios - serviços de educação, saúde, emprego, infraestrutura, acesso ao crédito e serviços de extensão rural – o Estado aumentava seu controle sobre a população rural. Além disso, através da provisão de benefícios privados, o Estado permitiu que as políticas públicas fossem vistas pelos pequenos produtores como uma questão de interesse particular. A inexistência de organizações políticas que defendessem seus interesses, aliado ao caráter autoritário e paternalista do Estado brasileiro, levou a uma privatização de interesses por parte dos agricultores. Como consequência, os produtores rurais, ao invés de buscarem seu interesse coletivo, buscavam vantagens privadas. E isto era feito através da busca de favorecimentos políticos e de alternativas para eles no mercado privado.

Artigo recebido para publicação em **junho** de 2000.

Referências bibliográficas

- AMES, B. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, Los Angeles e Londres, University of California Press.
- BATES, R. (1983), *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BATES, R. (1981), *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, Los Angeles e Londres, University of California Press.
- BATES, R. (1995), "Social Dilemmas and Rational Individuals: an Assessment of the New Institutionalism", in J. Harris, J. Hunter and C. M. Lewis (eds.). *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres e Nova Iorque, Routledge.

- BATES, R. e KRUEGER, A. (eds). (1993), Political and Economic Interactions, in *Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*. Oxford e Cambridge, Blackwell.
- CAMMACK, p. (1982), "Clientelism and Military Government in Brazil", in C. Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. Londres, Frances Pinter.
- GRINDLE, M. (1986), *State and Countryside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. Baltimore e Londres, The Johns Hopkins University Press.
- GRINDLE, M. and THOMAS, I. (1991), Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform, in *Development Countries*. Baltimore e Londres, The Johns Hopkins University Press.
- GROSS, D. (1979). "Factionalism and Local Level Politics in Rural Brazil", *Journal Of Anthropological Research*, 29 (2).
- HARRISS, J., HUNTER, J. and LEWIS, C. M. (eds.) (1995), *The New Institutional Economics and Third World Development*. Londres e Nova Iorque, Routledge.
- HOEFLE, S. (1985), "Hamessing the Interior Vote: The Impact of Economic Change, Unbalanced Development and Authoritarianism on the Local Politics of Northeast Brazil", University of London, Institute of Latin American Studies. *Working Papers*, 14.
- LAVAREDA, A. SÁ, C. (1986), *Poder e Voto: Luta Política em Pernambuco*. Recife, Editora Massangana.
- OSTROM, V. FENNY, D. and PICT, H. (eds.). (1988), *Rethinking Institutional Analysis and Development: Issues, Alternatives, and Choices*. São Francisco e Califórnia, International Centre for Economic Growth.
- PIMESIU-FPE-UNIDADE DE AVALIAÇÃO DO PDRI-AS-PE (1980a). "Diretrizes para as Pesquisas de Campo", in *Projeto de Avaliação do PDRI do Agreste Setentrional de Pernambuco*, 4, Anexo. Recife, Convênio POLONORDESTE-UFPE-ICME-PIMES.
- POPKIN, S. (1979), *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley, Los Angeles e Londres, University of California Press.
- TENDLER, J. (1988), *Northeast Brazil Rural Development Evaluation: First Impression*. Cambridge, World Bank, Operation Evaluation Department, December
- WILLIAMSON, P. (1989), *An Introductory Guide to Corporatist Theory*. Londres, Sage Publications.
- WEBER, M. (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*. Nova Iorque, Free Press.