

# NEOINSTITUCIONALISMO DE REDE E A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: ANÁLISE A PARTIR DA REDE ATER NORDESTE

Marina de Sá Costa Lima<sup>1</sup>

Maria Ângela Fagnani<sup>2</sup>

Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco<sup>3</sup>

**Resumo:** A Análise de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar através de estudos motivados pela reflexão da ação do Estado e a atuação de instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, juntamente com as organizações não governamentais e de agricultores familiares, vem adquirindo um espaço relevante nas pesquisas sociais. O presente artigo tem como objetivo analisar o neoinstitucionalismo, numa perspectiva de redes, visando proporcionar subsídios para a compreensão da implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-PNATER por meio da Rede ATER Nordeste. Constituída no final de 2003, a Rede ATER Nordeste é uma articulação de 16 entidades que se baseia nos processos de construção coletiva da transição agroecológica, decorrentes da crítica à extensão rural convencional e na implementação de uma nova política de extensão rural adaptada ao Nordeste brasileiro. Inicialmente, o debate que antecede a abordagem neoinstitucionalista ajuda a situar a atual análise sobre as instituições formais e informais, que se articulam em rede para os propósitos de implementação destas Políticas. Para finalizar, o enfoque da análise neoinstitucionalista de redes é refletido diante das condições e potencialidades frente à PNATER, por meio da recente experiência da Rede ATER NE no Brasil.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas, Assistência Técnica e Extensão Rural, Neoinstitucionalismo de Rede.

---

1. Doutoranda em Engenharia Agrícola, Programa de Doutorado em Engenharia Agrícola, FEAGRI, UNICAMP, Campinas-SP.

2. Professora Doutora da Feagri, FEAGRI, UNICAMP, Campinas-SP.

3. Professora Doutora da Feagri-UNICAMP, UFSCar.

## **Introdução**

Na reflexão sobre a ação do Estado ou dos governos, a expressão “neoinstitucionalismo” se destaca como um tema de grande importância nas ciências sociais, uma vez que o seu entendimento é essencial para a análise das políticas públicas, da forma como estas são implementadas e executadas pelas instituições.

Uma maior ênfase será dada à abordagem do Institucionalismo histórico por ser a mais clássica, estando praticamente presente dentre as demais linhas de pensamento. Sua origem nos leva às tradições anteriores das ciências sociais. A teoria institucional é tão antiga quanto a própria experiência de organização social da vida humana. Academicamente pensando, é uma tradição de estudo que vai de Platão e Aristóteles à Locke, Hobbes e James Madison (LIMA et al 2011).

Tanto os antigos teóricos filósofos, sociais e políticos como, mais recentemente, os fundadores da república americana estavam interessados em precisamente os mesmos conjuntos de questão que o institucionalismo se refere: “Como diferentes arranjos institucionais poderiam encorajar ou desencorajar diferentes tipos de ação política?” (MARCH e OLSEN 2008)

Para o “Neoinstitucionalismo”, é necessário perceber que existe pouca relação com o “velho Institucionalismo”. Os estudos enfatizavam a descrição e comparação estática das estruturas legais, administrativas e políticas, em diferentes países, ou seja, era basicamente normativo. Em 1950 e 1960, o enfoque *behaviorista* reforçou que o estudo das regras formais não servia de explicação para o comportamento e resultados políticos, nem para as consequências da política. Esta abordagem enfatiza o papel das crenças, costumes, ações de indivíduos e grupos como um aspecto mais importante, em relação às estruturas formais dos antigos institucionalistas (LIMA et al 2011).

### **O que se entende por Institucionalismo, da sua constituição à atualidade**

A compreensão do termo “Neoinstitucionalismo”, como uma perspectiva teórica, não pode ser baseada numa abordagem científica única ou unificada, especialmente por se referir às diferenças de contextos, de questionamentos e problemas que o norteiam, análise metodológica (HALL e TAYLOR 2003). Na sua formação, o Neoinstitucionalismo é constituído por diferentes linhas de pensamentos que surgiram de uma grande reação crítica às perspectivas *behavioristas*, visando esclarecer o papel das instituições nos processos e resultados sociopolíticos. Como bem afirma Pettan (2010), estas abordagens podem divergir inclusive quanto à origem, desenvolvimento e resultados decorrentes do processo decisório das instituições.

Na década de 1980 se estabelecem mais enfaticamente o Institucionalismo Histórico, o Institucionalismo da Escolha Racional e o Institucionalismo Sociológico e, em seguida, aparecem o Institucionalismo Construtivista e o Institucionalismo de Redes (HALL e TAYLOR 2003; LIMA et al 2011).

#### *Neoinstitucionalismo Histórico*

Segundo Steinmo (2008), o Institucionalismo histórico é uma abordagem que analisa os processos de mudanças políticas e sociais. Desta forma, não pode ser considerado nem uma teoria particular em si, nem um método específico a ser seguido. Se diferencia de outras orientações das ciências sociais, ao manter o foco nas questões empíricas do mundo real, na sua orientação histórica e em sua preocupação nos caminhos em como as instituições estruturam e moldam o comportamento e as ações.

No final do século XIX, as ciências sociais começaram a emergir como uma moderna disciplina acadêmica. Há vários estudos clássicos que tiveram um grande impacto na ciência, mas muito do que se chamava de Institucionalismo era mais como se desenhar constituições perfeitas (STEINMO 2008). Tanto na Europa como nos Estados Unidos, pesquisadores estavam especificamente preocupados com a relação entre *design* constitucional e o comportamento político (até mesmo moral).

Era um período de agitações políticas e sociais massivas, quando os estudiosos foram às vezes até convidado para projetar instituições que poderiam ajudar a construir sociedades melhores. No entanto, na Alemanha Weimar após a morte do Kaiser, o autor mencionado revela que os ‘arquitetos constitucionais’ resolveram desenhar o que eles acreditavam ser a mais perfeita democracia no mundo. Esta ocasião histórica proporcionou uma grande oportunidade de aplicar o Institucionalismo no mundo real. Acreditava-se firmemente que a nova República Germânica poderia ser um modelo de democracia que outros poderiam seguir. Infelizmente, as coisas não funcionaram assim e a falha na democracia Weimar causou um grande desafeto e até mesmo ceticismo, com a análise Institucional nos anos pós-guerra.

Infelizmente, as instituições democráticas projetadas minuciosamente caíram com a ditadura, autocracia, e até mesmo o caos, em todo o mundo em desenvolvimento. Não importa que tipo de instituições foram construídas, praticamente todas falharam em produzir os tipos de comportamento político necessários para a sociedade democrática.

Posteriormente a esses fatos, as instituições passaram a ser vistas como espaços em que a política teve lugar, de forma que o importante era o que preenchia os espaços, ou seja, as relações que se estabeleciam. Segundo Thelen e Steinmo (1992), havia um padrão de dois diferentes posicionamentos para ser considerado científico na época: um se refere a necessidade de ser mais teórico; e o outro, que o estudo deveria ser dividido em variáveis constituintes que poderiam ser medidas, examinadas e analisadas independentemente. Neste processo, as instituições na maior parte ficaram fora da análise.

Nos anos de pós II Guerra mundial, a Física cresceu rapidamente causando uma certa pretensão nas ciências sociais. Assim, para ser considerada séria, as ciências sociais necessitava ser uma “ciência real”. E para ser uma ciência real, precisava seguir um método científico, construir teorias preditivas que poderiam ser falsificáveis e testáveis.

Diversas temáticas foram sendo inseridas nos estudos Institucionalistas, incluindo diversas problemáticas sobre a pobreza, a desigualdade, a injustiça, a guerra e os países em desenvolvimento (THELEN e STEINMO 1992). No caso do princípio fundamental Cartesiano, qualquer coisa no mundo é regida por leis básicas. Logo, o novo argumento dos Institucionalistas era de que o mundo humano também é governado por leis de comportamento e ação, igualmente como na física. Sendo assim, por que alguns países ou pessoas se beneficiavam de altos níveis de democracia, crescendo e desenvolvendo, enquanto outros caem em círculos viciosos de pobreza, ditadura e violência?

Para esses autores, se a perspectiva *behaviorista* tratava de microanálises das instituições, os grandes teóricos do Marxismo, estrutural-funcionalismo, teorias da modernização ou da escolha racional – “Teoria do Tudo” trabalhavam na perspectiva de uma macroanálise. O enfoque poderia ser nessas “grandes forças” e não nos detalhes e instituições (arenas).

Outro ponto é que a aliança política, com apoio institucional do governo, era mais forte nas Universidades Públicas dos EUA, do que na Europa. A nova noção de ciência

foi adotada mais rapidamente pelos Norte-americanos do que os professores de política e sociologia que tinham poucos incentivos aos modelos próprios das ciências *hards*. Mas os Institucionalistas continuaram interessados em estudar política e história (STEINMO 2008).

Havia ainda certas considerações, pois o Institucionalismo histórico era dominado por um tipo de ciência social de 50 anos atrás. Para alguns, isso sugere que muitos dos clássicos da ciência social foram enquadrados num tipo de inquérito científico, bem comum nos dias de hoje. Uma interessante constatação era de que Max Weber, Stein, David Truman, Karl Polanyi, dentre outros, podem ser identificados como escolas de Institucionalismo histórico, apesar de não serem denominados assim na época (STEINMO 2008). Esses autores eram especialmente interessados nos dados do mundo real, usando a história como um procedimento analítico e nas formas de como as instituições influenciam as ações políticas.

Sem negar a objetivo da ciência social em se aprimorar cientificamente, muitos se mantiveram interessados em um nível médio de análise de dados do mundo real e outro intermediário com incrementos de teorias. Desapontados com os grandes teóricos e simplesmente desinteressados na abordagem *behaviouralista*, vários cientistas sociais continuaram os estudos baseado no mundo real e era o momento em que o Institucionalismo histórico estava nascendo.

No Institucionalismo histórico, Hall e Taylor (2003) são enfáticos ao afirmarem que esta abordagem surgiu no contexto de um movimento contrário às teorias estruturais-funcionalistas, as quais se baseavam apenas na descrição e comparação de estruturas institucionais e jurídicas. Muitos não compreendiam porque as respostas do mundo real variam nas formas em que elas ocorrem.

Para Skocpol (1979), grande referência do Institucionalismo histórico, era preciso tentar explicar as fontes, bases e padrões das grandes revoluções. Entretanto, em vez de assumir que a estrutura de classe ou o poder da elite poderiam explicar diferentes padrões, ela fazia um trabalho pesado de analisar as revoluções atuais e situá-las em seus contextos comparativos e históricos para possivelmente chegar a essas considerações no final. A autora detectava, eventualmente, que as estruturas de instituições governamentais no período pré-revolucionário tinham uma grande consequência para ações revolucionárias seguintes e buscava explicar a importância desses eventos no mundo real.

Nos anos de 1970 e 1980, as pesquisas passaram a ser de casos comparativos das estruturas institucionais de diferentes países, ao invés de focar nas variáveis. Comparar arranjos políticos foi amplamente realizado em estudos detalhados de países em particular, uniões, movimentos sociais ou partidos políticos. Diferentes grupos e escolas foram estimuladas a responder: como e porque diferentes países respondem à flutuação da economia e dificuldades criadas pelo preço do petróleo no início de 1970. Mais uma vez, as instituições estatais rapidamente estavam na análise de quase todos destas escolas acadêmicas, agora juntamente com a economia política.

É importante reforçar que nem todos os cientistas políticos e sociólogos que usam métodos de história e estão realizando estudos de caso são institucionalistas. Os Institucionalistas são pesquisadores que põem uma ênfase especial no papel das instituições para estruturar comportamentos.

Mas o que se entende por Instituições? À princípio, as instituições eram entendidas basicamente como sendo o estabelecimento de Regras e demais condições

(normas, princípios, regulamentos, costume, hábito) que influem nas ações de grupos humanos (STEINMO 2008). Há esse consenso entre os institucionalistas, todos eles vêm instituições como regras que estruturam o comportamento. No entanto, eles podem diferir na sua compreensão da natureza do que é ser instituição, cuja ação e comportamento vem sendo estruturado.

### *Neoinstitucionalismo da Escolha Racional*

O Institucionalismo da Escolha Racional parte do pressuposto de que as pessoas são indivíduos racionais, as quais: calculam os seus custos e benefícios e as escolhas que elas fazem; pensam instituições como algo muito importante basicamente porque moldam as estratégias de comportamento dos indivíduos; acreditam que as pessoas seguem regras porque elas são atores estratégicos e assim maximizam os seus ganhos pessoais. Em síntese, elas cooperam porque elas ganham mais com a cooperação do que sem ela.

Os comportamentos dos atores sociais são baseados em cálculos estratégicos, pelos quais podem inferir nos interesses dos demais, elevando ao máximo a satisfação de suas próprias preferências nas tomadas de decisões (THELEN e STEINMO 1992). Neste caso, as instituições vão influir diretamente nas atividades dos atores políticos que constroem um contexto elaborando estratégias para sua satisfação, na mesma medida em que põe limites aos comportamentos individualistas, que privilegiam seus interesses próprios.

Importa ainda ressaltar que o papel das instituições, na perspectiva da escolha racional, segue em função de uma lógica dedutiva que presume as ações das pessoas de forma a minimizar as incertezas comportamentais dos atores sociais na estrutura política (HALL e TAYLOR 2003). Em termos das pesquisas comparativas, as premissas usadas nessa abordagem são constituídas de acordo com consensos globais que serão aplicados em diversos contextos políticos, com referência a um conjunto de estratégias utilizadas de forma padronizada pelos pesquisadores, incluindo categorias de racionalidade e maximização de interesses (THELEN e STEINMO 1992).

### **Neoinstitucionalismo Sociológico**

Noutra enfoque, os Institucionalistas sociológicos vêm as pessoas como essencialmente seres sociais que nem são completamente auto-interessadas, nem tão racional como as escolas da Escolha Racional poderiam sugerir. Mas são satisfeitas com quem agem habitualmente. As instituições influenciam as muitas possibilidades de como as pessoas vêm seu mundo e não são apenas as regras que elas tentam trabalhar.

Ao invés de seguir regras para maximizar os seus próprios interesses, Steinmo (2008) considera que as pessoas são geralmente entendidas pelo institucionalismo sociológico como seguindo uma “lógica de adequação”, ou seja, antes de se perguntar “O que eu ganho em uma determinada instituição?”, as pessoas primeiro se perguntam “O que eu poderia fazer?”, “O que é apropriado?”. Portanto, a importância das instituições (regras) está nas normas sociais que governam cotidianamente a vida e as interações sociais. O que aparenta ser óbvio, na verdade traz sérias implicações.

Os seres humanos podem agir tanto como seguindo regras, cumprindo normas, bem como os atores racionais auto-interessados. Portanto o comportamento das pessoas depende tanto do indivíduo, como do contexto e das regras. Considerando que essas três variáveis (indivíduos, contextos e regras) são importantes nas escolhas das situações, então não pode haver uma maneira *a priori* de saber o que se deve estudar quando se tenta pesquisar resultados políticos.

Segundo Lima et al (2011), a consolidação do Institucionalismo sociológico originou por volta do final dos anos de 1970, juntamente com o surgimento da teoria das organizações. Os levantamentos apresentavam soluções alternativas na construção e manutenção das estruturas organizacionais, em especial, defendendo que as práticas implementadas não deveriam ser explicadas pela sua eficácia, mas sim pela sua inserção cultural.

Neste momento, o entendimento de instituição passa por mudanças e, agora representa uma concepção que abrange a noção de símbolos, representações cognitivas e padrões morais que regem as atitudes das pessoas. Como bem reforçam os autores, há o rompimento da dicotomia entre instituição e cultura, uma vez que esta passa a ser definida como uma rede de hábitos, de símbolos, de princípios e valores, de percepções e do contexto que modelam os comportamentos humanos.

O discernimento de que existem limites para as estratégias adotadas, dão espaço para a existência de preferências humanas que fazem parte da formação das identidades e percepções que os atores têm de si próprios. Tal fato reforça o enfoque cultural para as instituições, na medida em que se reconhece uma ação não apenas como estratégica, mas também influenciada por elementos que possibilitam a reprodução de comportamentos, socialmente construídos e definidos, para se obter os propósitos desejados (Hall e Taylor 2003).

Os Institucionalistas históricos não acreditam que as pessoas agem como simples regras a serem seguidas, ou simples atores estratégicos que usam regras para maximizar os seus interesses. O que interessa nas escolas do Institucionalismo histórico é como uma certa escolha foi feita e ou porque um certo resultado ocorreu (THELEN e STEINMO 1992). Assim, como se sabe qual é o mais importante (interesse próprio, altruísmo/coletivo ou habitual) comportamento? O Institucionalismo histórico poderia fazer um recorte histórico, conhecer as evidências, para tentar entender.

Outro ponto muito interessante desta perspectiva se refere à influência da economia política nas análises institucionais. De acordo com Steinmo (2008), Alexander Gershenkron – foi o primeiro autor da evolução histórica da economia, trazendo uma importante reflexão: quando um país se industrializa, isto afeta necessariamente o como ou a forma em que se é industrializado. Ele demonstra o porquê países ‘retardatários’ não podem passar pelo mesmo longo processo de tentativa e erro seguido pelos primeiros países a se desenvolverem. Ou seja, o processo de industrialização depende da trajetória do país que o implementa.

Frequentemente, os acontecimentos políticos ou institucionais ocorrem dentro de um contexto histórico, o qual tem uma consequência direta nas decisões nesses espaços. Muito embora os atores ou agentes sociais possam aprender com a experiência, o Institucionalismo histórico compreende que o comportamento, atitudes e escolhas estratégicas ocorrem dentro de um contexto social, político, econômico e até cultural. Para esta abordagem, é fundamental que as variáveis devem ser devidamente localizadas no tempo, espaço ou contexto histórico. Pode-se entender a partir daí, como e porque as escolhas políticas num determinado período afetam as escolhas subsequentes no tempo (PIERSON 2004).

Finalmente, o Estado do bem-estar social e a economia política estruturam a nossa vida cotidiana e pessoal e, diante deste fato, qual seria o custo de uma Reforma social?. Para Pierson (2004), as expectativas são também moldadas pelo passado. Enquanto alguns podem afirmar que a aventura de grandes proprietários de terra no Brasil era um

simples produto do poder político e ou da demanda de terra para o gado, no Institucionalismo histórico poderia se olhar os padrões de expropriação de agricultores camponeses para uma compreensão do porquê esses grupos já sem terra reagiram ocupando latifúndios improdutivos ou mesmo queimando plantações de milho.

Obviamente não há dúvidas de que o ‘sucesso’ do passado dos latifundiários, no Brasil, para não dizer nada da sua vitória sobre a Reforma Agrária no final do século XX, levaram os tomadores de decisões políticas de movimentos sociais, como o sem terra, associações, sindicatos, pastorais a acreditar que eles iriam continuar afirmando o poder trazendo o capitalismo “bem sucedido” e a democracia através de uma postura ditatorial de expulsão e apropriação indevida da terra, num processo de acumulação primitiva do capital, como bem explica Wanderley et al (2014).

Percebe-se, assim, que as variáveis são dependentes das trajetórias históricas. Conseqüentemente, outro aspecto fundamental é que os Institucionalistas históricos estão interessados na noção de variáveis interdependentes uma com as outras. Outro aspecto bastante estudado se trata dos mecanismos de mudanças institucionais. Muito embora a maioria dos Institucionalistas não tenham teorizado explicações para as mudanças, as expectativas são de que as mudanças se tratam de um processo muito difícil que requer certa disposição em correr riscos.

Há ainda alguns padrões gerais que devem ser considerados. O primeiro é que qualquer instituição formal está inserida dentro de um amplo conjunto de instituições. Ao mudar a função de um conjunto, inevitavelmente haverá implicações nas outras. Segundo, as pessoas têm expectativas em torno de um determinado conjunto de instituições/regras. A mudança de regras pode ter um efeito à longo prazo difícil de predeterminar. Portanto, muitos poderiam preferir manter as regras ao enfrentar os riscos. No terceiro ponto, as instituições podem ficar bloqueadas porque as pessoas investem na aprendizagem de regras. As mudanças de regras podem representar altos custos e ter resistência dos que não gostariam de passar por nenhum novo custo. Por fim, o modo como as instituições afetam o comportamento, também se pode formar preferências.

Diante dessas questões, como se pode explicar uma mudança? Neste caso, o consenso entre os institucionalistas se dá na explicação do equilíbrio “pontual”. A premissa de que as instituições são essencialmente estáveis antes de ser confrontadas com um choque exógeno, entretanto, pode ser criticada pelo Institucionalismo histórico demonstrando que a ideia de choques exógenos não dá aos seres humanos nenhuma agência (STEINMO 2008). Pode haver muitas falhas quando se baseia na ideia de que as mudanças políticas e institucionais é puramente o produto de um fato.

De que maneira as diferentes instituições políticas estão se adaptando e evoluindo no contexto de uma pressão global competitiva? Se a análise histórica pode encontrar padrões de mudanças institucionais, tipos comuns de mudanças institucionais, mesmo assim, ainda não há uma explicação, uma teoria para a mudança institucional. Para explicar tais mudanças, é preciso trazer ideias à análise Institucional, pois há interesses que são as forças motrizes da política.

Hall e Taylor (2003) são bem reconhecidos pelas ideias sobre o poder econômico em suas análises de crescimento da economia Keynesiana, aprofundando sobre como e o porquê as ideias específicas sobre a gestão econômica podem dominar muitos países no mesmo período histórico. Como as ideias influenciam as pessoas e como podem ser usadas como armas de luta? De que maneira os indivíduos compreendem seus interesses?

Para o referido autor, uma das dimensões mais interessante do Institucionalismo histórico tradicional diz respeito aos pesquisadores que tentaram compreender como as ideias, valores e crenças afetam a história e política, e como podem ser direcionados para entender as mudanças institucionais. As ideias são tidas como soluções criativas para problemas de ação coletiva, mudando instituições quando os atores com poder de decisão têm a vontade e a habilidade de mudar as instituições a favor de novas ideias.

Por exemplo, as Instituições do Estado de Bem-Estar Social, no século XX, como o seguro desemprego, a pensão pública, as regulações bancárias. Inicialmente, estas propostas surgiram através de ideias, vistas como soluções criativas para os problemas, que prometem ajudar a resolver alguns das problemáticas econômicas e sociais, criados pela economia capitalista no meio do séc. XX, tais como: flutuação econômica, desemprego e aumento da pobreza.

A vulnerabilidade econômica conquistou um espaço na sociedade através das eleições nas democracias ocidentais (STEINMO 2008). As falhas econômicas e as irregularidades do capitalismo começaram a se tornar cada vez mais evidentes nas mudanças de ideias da elite. A experiência econômica de 1920 e 1930 levou muitos a perceber estas questões como um problema real.

A atuação do governo na II Guerra Mundial (gestão da economia, regulação da produção e a luta da maior guerra na história) levou muitos a acreditar que o governo poderia e deveria fazer um bom trabalho na gestão de novas tarefas. Em outros termos, havia um acordo de que o capitalismo poderia ser regulado e que o governo tinha uma função apropriada no controle da economia e a distribuição da riqueza gerada nesta economia.

Nos anos de 1970 estava dada a estagflação, a taxa alta à cidadãos e o surgimento de ideias neoliberais. A famosa frase de Ronald Reagan preconizava o que estava por vim: “O Governo não é a resposta, mas o problema”. Este período é fundamental para compreender mais uma dimensão na análise Institucionalista histórica. Na década de 1980, as taxas de custo estimularam aumentar a receita governamental como foi prometida ou elas simplesmente criaram um déficit na história? A resposta depende de quem foi perguntado: o economista que acredita na teoria econômica do neoliberalismo ou num economista que não acredita na economia neoliberal.

Neste período, Steinmo (2008) levantava o seguinte questionamento: “Se não conhecemos as consequências das ideias passadas, como nós podemos racionalmente calcular nossos interesses para o futuro das ideias políticas? ”. De fato, é preciso trazer a ideia de como um fator contribui na análise Institucional para compreender a evolução institucional.

Afinal, constituiu-se a tese teórica que entende as Instituições, Ideias e o Ambiente como um processo co-evolucionário. A abordagem evolucionária admite os resultados da ação política como não-linear e não-previsíveis, em vez de linear e previsível (THELEN e STEINMO 1992). O princípio da incerteza é admitido no processo institucional. Agora, as relações de poder e as agências integradas são incluídas nas análises, ao invés de enxergar os atores sociais como simples “reféns” das instituições que habitam.

Afinal, se o pesquisador pensa a importância da história e das ideias, as instituições que estruturam as escolhas dos atores e estão sujeitas às mudanças pela escolha dos próprios atores, que as pessoas reais tomam decisões que nem sempre são



eficientes ou puramente para interesses próprios, provavelmente será um estudo baseado na abordagem do Institucionalismo histórico.

#### *Neoinstitucionalismo construtivista*

A abordagem do institucionalismo construtivista ainda é bem recente diante dos demais enfoques discutidos. Mesmo que ainda esteja no início de seu processo de formação, esta vertente já se apresenta como um grande potencial no estudo dos processos de mudanças institucionais complexas (LIMA et al. 2011). Um tema pouco explorado e muito presente nos últimos anos, em decorrência de uma maior participação social no processo de construção dessas políticas.

Os Institucionalistas construtivistas surgiram diante da necessidade de não enfatizar tanto a origem das instituições, como no Institucionalismo histórico, mas sim poder analisar a própria trajetória dessas instituições e suas mudanças decorrentes das respostas do mundo real. As mudanças também podem ser surgir a partir de choques exógenos, tais como guerras, revoluções, invasões territoriais, dentre outros.

Na medida em que o enfoque dos construtivistas estão nas trajetórias, reforçam uma importante contribuição nas análises Institucionalistas, ao revelar muitas vezes as causas endógenas para o processo evolutivo, de adaptação e mesmo inovação institucional. De acordo com Hay (2006), os pesquisadores entendem as relações entre os atores sociais e seu contexto, como ações intencionais ou não, sucedendo mudanças institucionais que fazem parte destas interações.

Em outros termos, se no Institucionalismo histórico há uma concepção consolidada acerca da “dependência de trajetória”, mesmo considerando alguns momentos de mudanças modeladas pela trajetória, no construtivismo não se considera apenas as instituições como modeladoras dos comportamentos dos atores políticos. A noção de dependência da trajetória ideacional passa a ser visibilizada, trazendo reflexões acerca de como as ideias (sob as condições de preferências, desejos, motivações) direcionam a construção de regras e princípios das pessoas, e em que contextos as ideias são questionadas, modificadas, substituídas ou mesmo excluídas (LIMA et al 2011).

#### *Neoinstitucionalismo de rede*

Segundo Lima et al (2011), a inclusão do conceito de redes na abordagem Neoinstitucionalista é em consequência do entendimento das redes enquanto instituições, apresentando modelos frequentes de interações e trocas entre as pessoas e suas organizações, formais ou informais. Nesta linha de pensamento se mantém a forte influência do Institucionalismo histórico, acumulando assim a categoria de redes enquanto um fator que influi diretamente na distribuição de poder, no fortalecimento de identidades e na defesa de interesses resultantes das relações entre os atores.

As redes constituem uma velha forma de organização social que remete a outros tipos de sociedades ou de sociabilidades, sistemas de trocas, comunicação, de organização da produção e do comércio (CASTELLS 2000). Este autor reforça que a característica principal das redes se dá nos fluxos de pessoas, objetos, informações, símbolos, em diversos espaços sociais, tempos e espaços diferenciados, como também nas formas de organização de determinados grupos humanos.

Os estudos de redes, de acordo com Lima et al (2011), envolvem linhas de pensamento que vai desde um enfoque relacional das ações políticas e socioeconômicas até a complexa rede de interações que compreendem os indivíduos, os grupos e

organizações sociais. Mais ainda, as redes possibilitam a análise de um processo dinâmico intrínseco ao mobilizar informações, recursos, conhecimentos e saberes.

A partir do momento em que as entidades representativas se assemelham em suas trajetórias, elas vão tornando-se cada vez mais interrelacionadas em redes e, desta forma, o Institucionalismo de rede pode proporcionar subsídios para uma melhor compreensão das relações complexas entre organizações, inseridas num determinado contexto sociopolítico, cultural, econômico e ambiental. As principais pesquisas no Institucionalismo de redes abrangem diferentes perspectivas, dentre elas: relação entre diversos grupos sociais; redes públicas; dinâmicas de mercado; movimentos sociais; e implementação de Políticas Públicas (LIMA et al 2011).

As contribuições do institucionalismo de redes vão fornecer elementos importantes para as análises de Políticas para a Agricultura Familiar. Dentre eles, a noção da relação entre as novas redes que são instituídas, bem como suas relações com a organização social dos agricultores, que contribuem para fortalecer a sua atuação na implementação das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar.

### **A Análise de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e a Política Nacional de Assistência técnica e Extensão Rural (PNATER)**

Os modelos de políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro se constituíram ao longo do tempo, em disputas de diferentes visões de sociedade, sustentadas por interesses conflitantes de grupos sociais. No decorrer da história no Brasil, Wanderley et al. (2014) retrata as forças dominantes de apropriação dos recursos produtivos que se estabeleceram, sendo representadas mais recentemente na segunda metade do século XX como a “modernização conservadora” da agricultura, privilegiando os grandes proprietários de cultivos para exportação.

Ao mesmo tempo, a autora revela outros modelos deixados em segundo plano que se sobrepõem ao dominante, se constituem nas especificidades do meio rural com outros interesses e formas de produção e trabalho que remetem à modos de vida de camponeses e demais agricultores familiares, com o reconhecimento de sua cultura, na busca pela qualidade de vida de sua população e na manutenção de uma diversidade agrícola. Sobretudo, esta agricultura familiar no Brasil se estabeleceu historicamente como um setor pressionado, sem apoio institucional e bloqueado pelo poder político-econômico dos grandes proprietários do agronegócio para desenvolver suas habilidades (WANDERLEY et al. 2014).

Com a necessidade de se elaborar um Plano de Desenvolvimento Rural que fosse capaz de internalizar essas mudanças na sociedade, Kageyama e Bergamasco (1990) reforçam que as transformações nessas políticas vêm se fortalecendo ao levar em conta a heterogeneidade do rural no Brasil e a considerar a agricultura familiar como um público de grande importância nesse campo.

Diante das novas exigências dos movimentos sociais e da sociedade aos papéis que o Estado deve assumir em decorrência da crise socioambiental, como consequência do processo de modernização conservadora, encontra-se o desafio de incentivar estratégias de desenvolvimento que incluam uma sustentabilidade socioeconômica e ambiental da população rural. Dentre as estratégias, fez-se necessário validar a implementação de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural reformulada e duradoura.

No cenário das políticas públicas para agricultura familiar, com a reformulação do estado democrático, as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER e ATER (Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária), acompanhando agricultores familiares (assentados, camponeses com ou sem terra, quilombolas, povos indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais e outros) passam a ter uma forte repercussão na implementação da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER (MDA 2010).

As mudanças na Ater vêm surgindo em diversas esferas: no âmbito dos movimentos de trabalhadores rurais que lutam por melhores condições de trabalho e vida; na análise crítica dos impactos negativos da Revolução Verde, bem como dos modelos difusionistas de ATER; na crise ambiental, com o desgaste de solos, florestas, recursos hídricos, grandes quantidades de agrotóxicos, dentre outros (CAPORAL 2009). Deste modo, outros tipos de desenvolvimento rural na agricultura passam a ser buscados como formas mais sustentáveis, podendo equilibrar uma produção qualificada de alimentos, melhores condições de vida para a população rural e urbana, e a manutenção dos recursos naturais.

A PNATER foi instituída num processo participativo, em diversos âmbitos do governo federal, bem como nos setores da sociedade civil, lideranças das organizações dos agricultores familiares e dos movimentos sociais envolvidos (CAPORAL 2009). Dentre seus desafios e acordos, a formação da Política Nacional de Ater busca ser realizada de forma sistêmica, vinculando recursos naturais, humanos e financeiros a partir de parcerias, redes solidárias e empenhadas para o fortalecimento da agricultura de base familiar no território brasileiro.

Desta forma, o público definido como beneficiário de seu programa envolve uma heterogeneidade da agricultura familiar, expressa nos agricultores familiares tradicionais, com ou sem terra, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, povos da floresta e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF. Não apenas nessa esfera, levar em conta as diferenças implica em respeitar à multiplicidade de fatores nas formulações de projetos, tais como: enfoques de gênero, de geração, de raça, de etnia, questões socioculturais, econômicas e ambientais. Principalmente, as orientações da PNATER têm como condição principal a inclusão social da população rural mais necessitada (CAPORAL 2009).

No entanto, em que pese a redemocratização do Estado e conseqüentemente dos direitos de cidadania e participação em quase três décadas, o estabelecimento das mudanças institucionais não é garantia de que as mesmas serão concretizadas (WANDERLEY et al 2014). Por falta de uma tradição/cultura de prática de cidadania e uma efetiva participação da sociedade civil no controle social das políticas, em muitas localidades ocorre uma certa adequação na acomodação em modelos pré-existentes, até mesmo remetendo à velhos mecanismos especializados de privilégios.

Nas análises de Avila, Sabourin et al. (2011) sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, nova roupagem de desenvolvimento rural, indicam um padrão que se refere à disputa de poder nas tomadas de decisões nos espaços públicos, no caso das redes sociotécnicas no Território das águas Emendadas do Distrito Federal e Minas Gerais. Neste contexto, o poder das redes dos técnicos demonstrou o quanto essa vinculação favorece o acesso aos recursos para os projetos. Projetos estes que refletem a busca por regalias por parte dos técnicos, os quais se revelam muitas vezes como um

obstáculo ao processo de participação, na medida em que reivindicam a exclusividade de competências, um acesso diferenciado às informações, constroem outros espaços exclusivos de negociação.

Neste sentido a Rede Ater Nordeste, objeto dessa pesquisa, se aproxima do que se entende por um diálogo estabelecido entre o governo brasileiro junto à ONGs e movimentos sociais do campo, com atuação no campo da agricultura familiar, reconhecendo o trabalho e acúmulos históricos das entidades que o compõem.

### **O papel do Neoinstitucionalismo de Redes para a compreensão da implementação da PNATER por meio da Rede ATER Nordeste**

A implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) no Governo Lula, orientando as ações do governo no intuito de qualificar e fortalecer os serviços de ATER no Brasil, foi um grande marco na história devido a sua elaboração junto à participação social no Brasil (MDA 2010). A PNATER ocorreu juntamente com a organização dos serviços de ATER de ONGs e dos movimentos sociais para influenciar na sua construção das novas políticas de ATER, ressaltando as experiências institucionais e seus princípios, bem como ações coletivas e as práticas de atuação em rede.

No final de 2003, foi criada a Rede ATER Nordeste e atualmente ela é constituída por 16 entidades integradas em espaços políticos formados por organizações de base (sindicatos, associações, cooperativas, grupos informais, etc.). Um dos princípios desta Rede se baseia nas relações das entidades integrantes que atuam nos processos de construção coletiva da transição agroecológica. Esta abordagem inclui a crítica à extensão rural convencional e na implementação de uma nova política de extensão rural adaptada ao Nordeste brasileiro.

Dois fatores foram essenciais na construção da Rede Ater Nordeste. Um deles foi o comprometimento das entidades em trabalhar com os agricultores familiares, como sujeitos políticos do processo de transição agroecológica. Tais atributos são responsáveis pelo estabelecimento da rede e constituição de sua identidade institucional (PARANHOS et al 2007). O consenso das organizações em partir de uma perspectiva agroecológica, para se trabalhar a sustentabilidade dos sistemas agrícolas, é um fator chave na trajetória da rede.

As instituições existem dentro de um arranjo institucional e na Rede ATER Nordeste não é diferente. As entidades que fazem parte dela interagem, ao mesmo tempo, em outras dinâmicas de redes, tais como: a Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA), a antiga Rede PTA-NE, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e articulações temáticas, como no caso da Articulação Água no Semi-Árido, a Rede Abelha, etc. A configuração em articulações de redes sociais, incluindo intercâmbios entre as mesmas, podem potencializar os benefícios dessas interações.

As relações construídas nos intercâmbios representam um elemento de grande influência no levantamento de ideias, princípios, valores, experiências em comum que constituem uma identidade de rede. Por outro caminho, estes vínculos têm a capacidade de atuar como um efeito sinérgico, multiplicando suas atuações pelas redes locais, regionais e estaduais, na troca de experiências agroecológica nos diferentes níveis.

A Rede ATER Nordeste possui uma ampla atuação das entidades participantes, com o apoio do Programa Nacional de ATER (PRONATER) em cerca de 15 mil famílias agricultoras, localizadas em 120 municípios, de 29 territórios, abrangendo nove estados

no Nordeste. As redes locais/regionais são formadas por instituições, formais e informais, como organizações dos agricultores, ONGs, pastorais, igrejas, universidades, extensionistas, dentre outros (PARANHOS et al 2007).

Ao priorizar o enfoque da agroecologia, o autor revela a atuação da Rede Ater NE como mediadora e propiciando a interação entre diversos agricultores familiares, grupos, redes sociais e organizações nos estados nordestinos. Do mesmo modo, esta Rede social atua na construção de vínculos com as redes locais e microrregionais, e faz parte ativamente das grandes redes estaduais e nacionais, dentre elas a Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA Brasil), as ASAs estaduais, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e as Articulações Estaduais em Agroecologia.

Importa ainda reforçar que a trajetória da Rede ATER NE tem no aspecto da comunicação, um papel importante que fortalece a socialização dos saberes tradicionais que constituem conhecimentos agroecológicos, construídos na ação coletiva de técnicos e agricultores em rede. O conhecimento acumulado é transmitido à um conjunto maior de técnicos que se apropriam no processo de aprendizagem dialética. Portanto, a comunicação, em seu diálogo com as redes locais/microrregionais, estaduais e nacionais fortalecem a expressão da rede como ator político frente à sociedade.

À princípio, algumas considerações poderão ser afirmadas, ao trazer o enfoque da análise Institucionalista de redes. As entidades que compõem a Rede Ater NE têm como intuito acabar com o isolamento social dos agricultores na interação, através do reconhecimento de seus conhecimentos, experiências e adaptações locais, principalmente com outros agricultores, além dos técnicos. Nesta lógica, o técnico atua como um ator social que detém um conhecimento tão importante quanto o dos agricultores.

Cabe reforçar que as experiências dos agricultores também são impulsionadas pela dinâmica da rede, nos intercâmbios e trocas entre pessoas de diferentes localidades, abrindo um espaço para que ocorram processos de construção de conhecimentos agroecológicos, de forma mais aberta e horizontal. Portanto, o intercâmbio é a base para o estabelecimento de um movimento social que gera inovação agroecológica, por meio de sistemas formais e informais de comunicação.

As mudanças institucionais, decorrentes de uma nova Política de ATER na tentativa de aderir a desenvolvimento rural mais sustentável com justiça social, não garantem que não exista processos antigos inadequados, como o enfoque difusionista que ainda está muito presente nas instituições governamentais de extensão rural, em parte das ONGs e movimentos sociais. Esta realidade vem sendo tratada como um tema de debate e reflexão nos encontros de formação e eventos coletivos da rede.

### **Considerações Finais**

O Institucionalismo histórico está inserido numa posição fundamental. Diante de suas pesquisas, alguns estudos desta escola de pensamento indicam traços da escolha racional, outros se parecem mais com o Institucionalismo sociológico e mais alguns ainda apresentam tendências ao estudo de redes. O que isso representa?

No presente trabalho, ao invés de correr o risco de apresentar uma síntese podendo cair num reducionismo simplista, a tentativa foi de explicitar um debate que ocorre entre essas diferentes abordagens Institucionalistas e que são bastante esclarecedoras do tema. O momento é de enriquecer o debate, constatando que temos muito a aprender com todas essas escolas de pensamento e que, mesmo com suas especificidades, elas podem contribuir muito uma com a outra.

Finalmente, a reflexão necessária de que é preciso mudar as instituições no processo de difundir tecnologias e, para tanto, as entidades precisam reconhecer, estimular e transmitir os processos sociais de inovação agroecológica que são protagonizados por agricultores(as), como sujeitos políticos deste processo. Por outro lado, as entidades da rede ATER Nordeste devem reforçar as relações de troca e construção de conhecimentos entre os agricultores e o conhecimento acadêmico.

Quanto à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a Rede ATER Nordeste precisa realizar um balanço crítico próprio, com base na sua experiência prática e trajetória de atuação, no intuito de dar visibilidade desse debate com o governo e a sociedade. Deste modo, a reflexão de como e em que medida, a Rede se vê como componente integrante desta política, ao trazer sistematizada as suas atuações inovadoras. A contribuição da Rede é fundamental na participação social de construir junto e poder propor mudanças na política que visem o fortalecimento dos agricultores familiares e das redes locais na construção de conhecimentos agroecológicos.

### Referências bibliográficas

- ÁVILA, M. L. de; SABOURIN, E. P.; DUARTE, L. M. G.; MASSADIER, G. ATER e desenvolvimento territorial: Uma análise crítica. *Revista de Extensão e Estudos Rurais*, v. 1, n. 2, p. 427-448. 2011. BERGAMASCO, S.M.P.P. Extensão Rural: passado e presente no discurso e na prática. In: CORTEZ, L.A.B.; MAGALHÃES, P.S.G. (Coord.). **Introdução à engenharia agrícola**. 2.ed. Campinas: Editora da UNICAMP, p.353-364. 1993.
- CAPORAL, F.B. **Extensão Rural e Agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível**. Brasília: 398 p. 2009.
- CASTELLS, M.T. A sociology of the network society. In: **Contemporary – A Journal of reviews**. v. 29, n.5, ASA, p. 693-699, 2000.
- HALL, P.A.; TAYLOR, C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003.
- HAY, C. Constructivist Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. New York: Oxford University Press, 2006, p. 56-74
- KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M. P. A estrutura da produção no campo em 1980. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 12, n. 13, p. 55-72, 1990.
- LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D. Neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, p.111-137, 2011.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

- MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final: 25/05/2004**. Brasília: MDA, 2010.
- PARANHO, M.G.; SILVEIRA, L.M.; NOUGUEIRA, F. A trajetória da Rede Ater Nordeste: construindo conhecimento agroecológico pelo Nordeste brasileiro. In: Articulação Nacional de Agroecologia, **Construção do Conhecimento Agroecológico: Novos Papéis, Novas Identidades.**, p. 56-70, 2007.
- PETAN, K. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências**. 2010. 355 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SCKOPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge University Press, 448 p., 1979.
- STEINMO, S. Historical Institutionalism. In: PORTA, D.D.; KEATING, M. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective**. New York: Cambridge University Press, p. 118-138. 2008.
- THELEN, K; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, orgs. **Structuring Politics: historical institutionalism en comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.1-32.
- WANDERLEY, M.N.B.; CAVALCANTI, J.S.B.; NIEDERLE, P.A. **Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: Editora UFPE, 2014, 437 p.