



ST 06 – PROCESSOS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

A POSSÍVEL INFLUÊNCIA DA DEPENDÊNCIA DE CAMINHO DO CRÉDITO RURAL BRASILEIRO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ABC

Leticia Andrea Chechi/Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Cátia Grisa/Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Resumo:

Os efeitos das políticas públicas têm a capacidade de conformar caminhos, que através de suas instituições, perduram ao longo do tempo, o que pode ser analisado através do institucionalismo histórico e o conceito de *path dependece* (dependência de caminho) (MAHONEY, 2001). No Brasil, as décadas de 1960/1970 representam um marco da intervenção do Estado para modernização da agricultura, sendo o crédito rural protagonista dessa transformação, através de vários instrumentos. Com isso, a problemática desse trabalho é: o histórico do crédito rural brasileiro conformou instituições que influenciam na implementação das políticas públicas atualmente, como o Programa ABC? O Programa ABC tem como objetivo financiar atividades produtivas de baixa emissão de carbono no setor agropecuário brasileiro. Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo dialogar sobre a possível influência da dependência de caminho do crédito rural brasileiro na implementação de políticas públicas como o Programa ABC, que possui vinculação com a área ambiental. Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa contemplou a realização de entrevistas com 44 atores, de 11 instituições e 13 assistências técnicas privadas, relacionados à implementação do Programa ABC, no período de fevereiro a junho de 2018, nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Foi possível constatar que devido ao estímulo para o desenvolvimento do setor agropecuário no Brasil, grande parte das linhas de crédito rural foram e são acessadas com facilidade, em processos rápidos. Esses procedimentos são amplamente conhecidos pelos implementadores de políticas públicas. Nesse sentido, o histórico do crédito rural brasileiro fornece elementos importantes para compreender a influência de uma dependência de caminho na implementação de políticas públicas voltadas a esse público atualmente, como é o caso do Programa ABC, que exige justificativas na área ambiental. Acredita-se que esse panorama possa se complexificar com o governo atual, que não demonstra sensibilidade à questão ambiental.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. *Path dependece*. Crédito rural. Agricultura de baixa emissão de carbono. Políticas públicas ambientais.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas vinculadas a planos de desenvolvimento podem apresentar resultados imediatos, bem como, repercussões que se manifestam no médio ou longo prazo. Os efeitos das políticas públicas têm a capacidade de conformar caminhos, que através de suas instituições, perduram ao longo do tempo, o que pode ser analisado através do institucionalismo histórico e o conceito de *path dependence* (dependência de caminho) (MAHONEY, 2001). De acordo com Taylor e Hall (2003), as instituições delimitam as estratégias dos atores, e se mantendo ao longo do tempo, vão se tornando visões de mundo propagadas por organizações, moldando a imagem que os atores fazem de si e dos demais indivíduos.

Nesse sentido, ao se tratar das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, como bem apresenta Delgado (2012), as décadas de 1960/1970 representam um marco da intervenção do Estado para modernização da agricultura, sendo o crédito rural protagonista dessa transformação, através de vários instrumentos. Esse processo que priorizou a transformação produtiva dos estabelecimentos rurais, visando, principalmente, o aumento de produtividade das culturas, tem efeitos no meio rural brasileiro até a atualidade. Com isso, a problemática desse trabalho é: o histórico do crédito rural brasileiro conformou instituições que influenciam na implementação das políticas públicas atualmente, como o Programa ABC?

O Programa ABC é vinculado ao Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC, tendo como objetivo financiar atividades produtivas de baixa emissão de carbono no setor agropecuário brasileiro. Partindo dessa contextualização inicial, o objetivo desse trabalho é dialogar sobre a possível influência da dependência de caminho do crédito rural brasileiro na implementação de políticas públicas como o Programa ABC, que possui vinculação com a área ambiental.

Esse trabalho contemplou a realização de entrevistas com 44 atores, de 11 instituições¹ e 13 assistências técnicas privadas, relacionados à implementação do Programa ABC, no período de fevereiro a junho de 2018, nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por ser parte de uma pesquisa maior², que trata da tradução da agenda climática pelos atores do setor agropecuário

¹ Os atores entrevistados representavam as seguintes organizações: Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação – SEAPI/RS, Grupo Gestor ABC – RS, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS, Banco do Brasil, Banrisul, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, Sicedi, Santander, Grupo Gestor ABC/MG, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA/MG, Sicoobcrediminas.

² Tese de doutorado intitulada “Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas: tradução e implementação do Plano e Programa ABC”. Desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em

em políticas públicas no Brasil, os entrevistados estão numerados de 27 a 70, sendo os atores do estado do Rio Grande do Sul (entrevistas 27 a 55) e Minas Gerais (entrevistas 56 a 70)³. A transcrição das entrevistas e análise das informações foi realizada através do software *Nvivo*, a partir da criação de categorias de análise.

O trabalho está estruturado em três partes, além desta introdução. A próxima seção apresenta um breve referencial bibliográfico sobre o institucionalismo histórico, mais especificamente sobre a noção de *path dependece* (dependência de caminho/dependência de trajetória). A segunda seção é de resultados, contemplando um diálogo sobre a implementação do Programa ABC e a possível influência da “dependência de caminho”. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre o trabalho.

2. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

As abordagens institucionalistas têm se mostrado potenciais em diferentes tipos de análises das políticas públicas. Estes estudos consideram a influência da cultura, dos valores, dos interesses, dentre outros elementos presentes na corrente institucionalista, nas diversas etapas do ciclo da política pública (CHECHI; GRISA, 2019). O trabalho de Taylor e Hall (2003), que explora as escolas do institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico é uma das referências amplamente utilizadas nos trabalhos acadêmicos relacionados a temática.

O institucionalismo da escolha racional busca compreender a influência das instituições no comportamento de um indivíduo maximizador. Os autores se voltam para a análise do papel das instituições como redutoras de incerteza e determinantes das preferências dos atores sociais (MULLER; SUREL, 2004). O institucionalismo a definição de instituições não inclui somente as regras, procedimentos ou normas formais, mas também esquemas cognitivos, sistemas de símbolos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Esta abordagem também tenta redefinir a cultura como sinônimo de instituições, aproximando-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que fornecem modelos de comportamento (ZUCKER, 1977; SCOTT, 1994).

Na perspectiva do institucionalismo histórico as instituições são vistas como procedimentos, normas, protocolos e convenções de uma estrutura organizacional política. A

Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, orientada pela professora Cátia Grisa e defendida em 2019.

³ Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (Fapergs), pelo financiamento (Edital PqG/2017).

amplitude dessa conceituação vai desde processos habituais de uma organização, até as convenções que orientam seus comportamentos e relações (TAYLOR; HALL, 2003).

Os autores que representam a perspectiva teórica do institucionalismo histórico consideram os caminhos evolutivos da ação pública associados aos processos adaptativos que vão conformando a sociedade. Nesse sentido, a dependência de caminho (*path dependence*) estaria sempre presente nas trocas entre o Estado e os grupos de interesse (MAHONEY, 2001; MULLER; SUREL, 2004).

Douglass North é um importante pesquisador da abordagem institucional que se utiliza do conceito *path dependence* em seus trabalhos. De acordo com o autor as “escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado” (NORTH, 2018, p. 9), ou seja, as instituições, construídas ao longo do tempo, conformariam as decisões e ações dos indivíduos no presente. Dessa forma, o autor busca compreender como as escolhas do presente podem produzir mudanças institucionais importantes no futuro (NORTH, 2018).

A noção de dependência de caminho e relações de poder utilizadas por essa perspectiva institucional, confere às políticas públicas a importância do histórico, dos indivíduos, podendo transmitir assimetria de poder através do tempo. Assim, ao mesmo tempo em que as instituições delimitam as estratégias dos atores, elas se mantêm, moldando a imagem que os atores têm de si e dos demais indivíduos (TAYLOR; HALL, 2003).

Na perspectiva de Sanders (2008), no institucionalismo histórico há uma preocupação em explicar a construção, manutenção e adaptação das instituições. Assim, as instituições e ações provenientes de um contexto institucional específico podem perdurar ao longo do tempo, configurando visões de mundo que são propagadas por organizações (HATTAM, 1993). Essa questão é explorada por Mahoney e Thelen como autorreforço institucional através dos passos incrementais, enquanto Pierson (2015) trata essa questão através dos feedbacks institucionais.

Na observação da ação do Estado no que concerne às políticas públicas voltadas ao rural brasileiro, principalmente aquelas que possuem uma vinculação ambiental, como o Plano ABC, são identificadas dificuldades no contexto de implementação. Estariam as “escolhas de hoje”, dos implementadores de políticas públicas e agricultores, moldadas pelas escolhas do passado? A noção de dependência de trajetória poderia contribuir na compreensão de porque políticas públicas construídas para financiar práticas de produção sustentáveis, como o Programa ABC, acabam por reproduzir as práticas já existentes? Essas problematizações são abordadas na próxima seção.

3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ABC E A POSSÍVEL INFLUÊNCIA DA “DEPENDÊNCIA DE CAMINHO”

A problemática apresentada nesse trabalho vem sendo discutida por pesquisadores das temáticas rurais, ao se questionar se a construção de “novas” políticas públicas, sejam elas territoriais, para produção orgânica e agroecológica, que preconizam por sistemas de produção sustentáveis, podem ser configuradas como “mudança institucional ou inovação por adição” (FAVARETO, 2010). Para além do processo de construção da política pública, é interessante compreender se a dependência de trajetória se estende para o contexto de implementação, explicando o baixo acesso ao crédito rural vinculado à questões ambientais, e mesmo quando acessado, a reprodução das mesmas práticas produtivas.

Em um trabalho desenvolvido por Maluf (2010), o autor questiona se é possível afirmar que havia uma política de desenvolvimento sustentável no Brasil, e em caso positivo, quais seriam os programas voltados para o meio rural e agricultura familiar portadores das referências de desenvolvimento rural sustentável e da sustentabilidade no período do Governo Lula. O autor menciona que um olhar sobre o histórico de intervenção do estado brasileiro na agricultura e no meio rural revela a força de elementos de continuidade, como “a resiliência do patrimonialismo, a predominância do econômico sobre o político e o social, a manutenção de elevadas assimetrias sociais e econômica e a vocação, sempre reafirmada, da exportação de produtos agrícolas” (MALUF, 2010, p. 21).

Especificamente sobre a categoria da agricultura familiar, Maluf (2010, p. 22) destaca a heterogeneidade das dinâmicas existentes no período, contemplando aquelas voltadas para a consolidação do “agronegócio familiar”, quanto as direcionadas para incorporação de referenciais como agroecologia, agroextrativismo, estando essas, no centro do debate sobre a promoção da sustentabilidade no país. Outra questão importante elencada nesse trabalho é que havia diferentes concepções sobre sustentabilidade e desenvolvimento sustentável entre os atores pesquisados, o que levou a conclusão de que o desenvolvimento sustentável não constituiu um conceito estruturante para as políticas públicas analisadas. A preocupação ambiental se apresenta em detrimento a questão econômica, reforçando o histórico produtivista já colocado, como pode ser observado no trecho abaixo:

“vem se ampliando a percepção do papel da dimensão econômica para a incorporação da ambiental, seja por meio da criação de restrições de mercado baseadas em critérios ambientais, seja pela via da concessão de incentivos monetários para a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis” (MALUF, 2010, p. 23).

Com o mesmo aporte teórico, embasado principalmente na obra de Douglass North, Favareto (2010) buscou analisar as dificuldades do Estado e da sociedade em operar a abordagem territorial do desenvolvimento rural, ou seja, se a mesma se trata de uma mudança institucional ou uma “inovação por adição”. O autor conclui a segunda hipótese, que a abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural se trata de “inovação por adição”, isso significa que “sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência do caminho” (FAVARETO, 2010, p. 301). Com isso, o autor corrobora com a perspectiva de North, de que é mais fácil promover mudanças nas instituições formais do que nas regras informais que regem uma sociedade ou grupo social, principalmente por que as instituições informais “são mais difusas e formadas por meio da sedimentação de vários processos sociais, em uma escala de tempo que muitas vezes envolve gerações” (FAVARETO, 2010, p. 314).

Propondo introduzir alguns elementos de uma leitura sócio-histórica do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, desde as suas origens e dos seus desdobramentos no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, Sabourin (2017, p. 284) identifica o “peso da dependência do caminho federal” em relação às políticas públicas analisadas. De maneira mais detalhada, são apontadas várias limitações no processo de participação ou gestão social e de territorialização do desenvolvimento rural, principalmente devido à práticas clientelistas anteriores, como subsidiariedade entre níveis de governo da administração brasileira. De acordo com Sabourin (2017, p. 284) “as duas políticas testemunham da grande dificuldade para institucionalizar práticas ou normas novas que ao mesmo tempo saem da rotina do funcionamento da administração pública”, resultando em dificuldades e entraves para conseguir financiar, operacionalizar e avaliar projetos nos territórios do PRONAT, bem como para operacionalizar as numerosas, mas pouco aplicadas, modalidades de crédito do PRONAF. A partir disso, uma das conclusões do autor é que

...nenhuma política pública, embora socialmente construída e legitimada, pode ser institucionalizada sem contar com um conteúdo técnico e instrumental robusto, o mesmo resultando geralmente também de um acúmulo no tempo. Neste sentido, as decisões e estruturas institucionais tomadas no passado, condicionam as opções para o futuro (SABOURIN, 2017, p. 285).

Direcionando-se especificamente ao PRONAF, Aquino; Gazolla e Schneider (2020) analisam os principais avanços e limites das linhas de financiamento do programa, criadas para apoiar a agricultura de base ecológica no Brasil. Na perspectiva dos autores, a criação de linhas verdes do PRONAF representaram uma perspectiva otimista de mudança em relação às

fragilidades do crédito rural brasileiro em relação aos aspectos socioambientais, mesmo sem representar uma ruptura imediata do viés produtivista incorporado ao programa. No entanto, o ““esverdeamento” da política de crédito rural direcionada à agricultura familiar representou apenas uma inovação parcial e incremental” (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2020, p. 184).

Os dados apresentados no referido trabalho evidenciam um baixo número de contratos nas linhas verdes do PRONAF, reduzidos valores aplicados e condições de operacionalização muito similares às modalidades de crédito voltadas à modernização das lavouras. Com isso, os autores concluem que “as mudanças institucionais necessárias são difíceis de serem operadas, tanto do ponto de vista da burocracia estatal, como dos diversos atores envolvidos na arquitetura da política de crédito rural” (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2020, p. 184). Os frágeis resultados, de acordo com os autores, se dão pela falta de tradição dos agentes em operar com esse tipo de crédito, a frágil compreensão das vantagens sociotécnicas da agricultura de base ecológica, carência de assistência técnica especializada para desenvolver projetos nessa perspectiva, a falta de divulgação e conhecimento dos agricultores sobre a existência dessas linhas de crédito.

Resultados semelhantes foram encontrados na análise do Plano ABC, inicialmente no nível de construção, tendo reflexos no contexto de implementação. Os atores, instituições e interesses envolvidos na construção de uma política pública conformam o resultado da mesma. No caso do Plano ABC, operacionalizado através do Programa ABC, mesmo que os objetivos tenham se alterado, desde as políticas que visavam o aumento de produtividade, o que se observa é a dependência de trajetória, pois as questões produtivas sobressaem-se ante aos objetivos principais dessa política pública. Um elemento que reforça essa constatação é que a linha de crédito do Programa ABC⁴ surge de uma reconfiguração de linhas já existentes, que promoviam práticas voltadas ao agronegócio e ao plantio de florestas comerciais, a saber: Produza (Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio) e Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas) (CHECHI, 2019; CHECHI; GRISA, 2020).

A partir da pesquisa de campo foram levantados alguns elementos para alimentar a discussão sobre possíveis influências da dependência de caminho do crédito rural brasileiro na implementação de políticas públicas atualmente. O gerente da carteira de agronegócios Banco do Brasil no Rio Grande do Sul menciona que o Programa ABC é muito burocrático e que precisa de acompanhamento: “*programa muito burocrático, tem que acompanhar ele durante o projeto. Como acompanhar a redução de carbono? Isso é banco de universidade*” (entrevistado 34).

⁴ Resolução BACEN nº 3.896 de 17 de agosto de 2010.

A “burocracia” mencionada pelo entrevistado está relacionada a relação documental para acesso ao programa ABC, como certidões negativas, garantias de patrimônio, análise de solo, dentre outras, como explica um representante do sistema bancário do Rio Grande do Sul: *“Então isso algumas vezes pode desestimular o produtor que não tá acostumado a quantidade de documentos, de análises de solo, enfim, tudo que tá relacionado a documentação pra liberar”* (Entrevistado 54).

Na pesquisa de campo foi possível observar que os atores que implementam as políticas públicas no contexto local compartilham da mesma percepção, de que o Programa ABC é um programa burocrático, complexo e moroso, como pode ser visualizado na fala de alguns entrevistados(as): *“o pessoal não conhecia muito a linha, teve uma certa dificuldade, porque é uma linha mais burocrática”* (Entrevistado 61 – Representante do sistema bancário/MG); *“o projeto já é mais complicado, mais complexo”* (Entrevistado 57 - Representante da Assistência Técnica/MG); *“mas eles sempre têm uma resistência muito grande, por causa dessa questão burocrática, as vezes a demora também, ele acaba desistindo”* (Entrevistado 69 – Representante do sistema bancário/MG); *“acho que ele é ainda muito burocrático, o tempo de espera é muito demorado”* (Entrevistado 51 – Representante da Assistência Técnica/RS).

Com as dificuldades elencadas no processo de acesso ao crédito, de acordo com os(as) entrevistados(as), os(as) agricultores(as) desistam, ou então, desde o princípio optam por outra linha de crédito: *“não toma o recurso ABC, por demorar muito. Talvez até ele invista na correção de solo, na agricultura de baixo carbono enfim, mas tomando recurso de uma outra linha para fazer isso”* (Entrevistada 44 – Representante do sistema bancário/RS). Essa percepção de morosidade e burocrático se dá a partir da comparação com outras linhas de crédito, como pode ser observado na fala de uma representante do sistema bancário no Rio Grande do Sul: *“mas se você comparar esse programa com outros, é um programa bem mais burocrático que os outros, ele exige bem mais informações, a própria questão do projeto técnico é mais detalhista do que os outros programas”* (Entrevistada 55).

De acordo com os entrevistados, como alguns documentos têm validade, como as certidões negativas, Cédula do Produtor Rural - CPR, com frequência é necessário solicitar novamente esses documentos, o que desestimula o produtor rural. Como explica um representante do sistema bancário do Rio Grande do Sul:

Então isso algumas vezes pode desestimular o produtor que não tá acostumado a quantidade de documentos, de análises de solo, enfim, tudo que tá relacionado a documentação pra liberar, o que é importante, entretanto, as vezes, o perfil não é mesmo muito de trabalhar com tanta coisa assim (Entrevistado 54).

É importante destacar que a percepção dos implementadores de políticas públicas é construída com base na comparação com as outras (e grande maioria) linhas de crédito rural, com projetos “modelo”, com protocolos amplamente conhecidos e difundidos, seja pelos(as) agricultores(as), pela assistência técnica, pelos(as) operadores(as) de crédito rural. Esses elementos corroboram com o que foi destacado por Sabourin (2017), ao colocar a dificuldade de implementar políticas que saem da rotina do funcionamento já conhecido da administração pública.

Alguns operadores de crédito rural entrevistados mencionam que o processo desestimula também a assistência técnica para a tomada do crédito do Programa ABC. Para além da questão documental, a necessidade de uma justificativa técnica de redução de emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE, de um acompanhamento técnico detalhado e a longo prazo, podem contribuir para a predileção de outros programas: *“tem que me justificar que aquele uso vai ter um aumento de produção, ele vai deixar de desmatar novas áreas, enfim, vai ter sequestro de carbono pela produção de mais massa verde”* (Entrevistado 52 - Supervisor de Crédito Rural - RS). O que é possível observar na fala do entrevistado é que a justificativa do projeto seria desnecessária, através da utilização de características produtivas. Na lógica do supervisor de crédito rural, o agricultor(a) vai elevar sua produção, não vai desmatar áreas para isso, conseqüentemente, há um ganho ambiental através dessa atividade, não sendo necessária documentação de justificativa e acompanhamento do projeto.

Também relacionados à questão ambiental no processo de acesso ao crédito do Programa ABC, foram elencados pelos entrevistados o licenciamento ambiental, a outorga de água, e o georreferenciamento da área. A pesquisa de campo apontou que os elementos citados são exigências legais do projeto que acabam dificultando a execução do programa, como pode ser observado na fala de um assistente técnico de Minas Gerais: *“Tem que ter área de reserva, tem que ter licenciamento ambiental. Se vai mexer com água, você tem que ter as outorgas. São várias exigências que vêm casada com o projeto. Pra você estar iniciado um ABC, você tem que estar organizado ambientalmente”* (Entrevistado 57). Questões similares são apresentadas pelos entrevistados no Rio Grande do Sul, como menciona os representantes do setor bancário: *“O cliente precisa ter a documentação básica que é solicitada, ele precisa ter CAR⁵, Licença ou Dispensa Ambiental”* (Entrevistada 36).

A partir das falas dos entrevistados é possível constatar que implementação local de políticas públicas é permeada pela construção de significados comuns. Segundo a ótica institucional, da dependência de trajetória, essas significações foram conformadas por instituições

⁵ Cadastro Ambiental Rural – CAR.

moldadas no passado, refletindo nas ações e escolhas de hoje (NORTH, 2018).

Os atores relacionados a implementação do crédito rural elencam como “problemas” do programa ABC os elementos que não são exigidos em outras linhas de crédito rural. Nesse caso, na produção, na assistência técnica e na operacionalização do crédito rural precisam ser desenvolvidas atividades diferentes das quais esses atores estão habituados. Ou seja, a exigência de uma justificativa para o projeto, elencando como irá contribuir com a redução de emissão de GEE, realizando o licenciamento ambiental, conciliando às questões produtivas à conservação dos recursos naturais, dentre as outras exigências que confeririam ao Programa ABC um programa diferenciado, são visualizadas como algo negativo. Essa questão pode ser observada na fala de um representante do sistema bancário no Rio Grande do Sul:

Já no ABC não, no ABC você precisa a intervenção de uma assistência técnica mais qualificada, tem a intervenção dos nossos assessores do agronegócio também, onde há o melhoramento do projeto, e isso foi uma coisa que o produtor num primeiro momento ele achou como barreira, e não como uma coisa boa, não como um conceito bom pra desenvolvimento e melhoramento de tecnologia e atividade (Entrevistado 48).

Considerando a dependência de trajetória, o histórico das políticas públicas de crédito rural pode fornecer elementos importantes para compreender por que são elencados esses “problemas” em relação ao Programa ABC. Devido a intervenção do Estado para modernização agropecuária no Brasil, sendo o crédito rural protagonista dessa atuação (DELGADO, 2012), grande parte das linhas de crédito rural foram e são acessadas com facilidade em processos rápidos.

Essa agilidade da operacionalização do crédito rural é apontada por um operador de crédito de Minas Gerais: “*você entrega numa segunda com tudo certo, se não depender de cartório pra registrar cédula e tudo mais, acredito que na mesma semana você tem o crédito*” (Entrevistado 70). Um planejamento de longo prazo, que exige um projeto mais aprimorado, com aprofundamento sobre os processos produtivos envolvidos, acompanhamento, é diferente do que a assistência técnica operou e opera nos projetos agropecuários financiados, como explica o representante do Grupo Gestor RS: “*complexidade maior que você fazer um projeto de custeio, o que muitos técnicos estão acostumados a fazer*” (Entrevistado 27).

Os aspectos acima mencionados são visualizados por um representante do Ministério da Fazenda, que expõe a necessidade de mudança na tomada de crédito rural no país, de que todas as práticas produtivas financiadas deveriam ter aderência a agenda de sustentabilidade:

Olhando especificamente para a política agrícola e aí uma opinião que a gente tem discutido internamente, externada em alguns momentos, mas acho que é

um tema que ainda vai gerar, vai ter que gerar muita discussão, é tem sentido ainda ter um programa ABC na linha, específica para financiar essas atividades ou faz muito mais sentido hoje dizer, 'olha crédito rural, qualquer que seja, qualquer linha, ele vai ter que ter em alguma medida, ela vai ter que demonstrar, o governo só faz sentido botar nas suas linhas de financiamento é com taxas mais baixas quem tem aderência com uma agenda como essa, de redução de carbono ou de sustentabilidade em geral (Entrevistado 10).

A fala do entrevistado vai ao encontro de um dos objetivos do trabalho de North (2018), em relação a noção de *path dependece*, buscando compreender como, e quais os caminhos devem ser tomados, para as escolhas do presente refletirem as mudanças institucionais almejadas no futuro. Todavia, o que se observou no contexto empírico da pesquisa é uma migração de programas por parte do produtor, do técnico, do operador de crédito rural, considerando que o Programa ABC se encontra muito próximo do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural - Pronamp. Ou seja, a escolha se volta para o caminho mais “rápido e fácil”, e não a de uma nova perspectiva produtiva, com vinculação a questões ambientais, que contribua para a redução da emissão de GEE.

Os atores que implementam as políticas públicas, em ambos os estados, visualizam os programas ABC e Pronamp como similares, financiando as mesmas atividades, com taxas de juros e prazos de pagamento semelhantes. Isso significa que os atores estão lembrando apenas dos aspectos operacionais das linhas de crédito: “*tudo que tem no ABC eu posso fazer no Pronamp [...] qual que é mais difícil de aprovar, um Pronamp ou um ABC? A nível de agência, até 100 mil geralmente fica aqui na agência, passou de 100 mil vai para Belo Horizonte, mas o Pronamp é mais fácil*” (Entrevistado 64).

O desconhecimento inicial do programa pode ser um dos elementos que influencia o acesso ao Pronamp em detrimento ao Programa ABC, de acordo com uma supervisora de crédito rural no Rio Grande do Sul. Ela explica que “*programa novo, não conhecimento por parte dos técnicos e dos bancos, então, fazia um Pronamp, que era muito menos burocrático, e não fazia um ABC*”, e acrescenta que isso foi uma prática muito frequente no início do programa, podendo influenciar nas estatísticas do programa “*tanto que faziam no Pronamp no início, financiavam coisas que serviriam pra a estatística, de que se queria, dentro do ABC, na outra linha. Só que aí tu não tem como descobrir, porque tá num bolo de um monte de coisa*” (Entrevistada 55).

Esse elemento, em relação às estatísticas do Programa ABC não é destacado pelo representante da extensão rural de Minas Gerais, quando explica que não há diferença entre os programas ABC e Pronamp: “*o Pronamp faz o mesmo efeito, quer dizer, todo projeto que você faz pensando na recuperação de pastagem degradada, você tá indo pra esse lado, indiretamente*

você está chegando lá na redução da emissão de gás carbônico” (Entrevistado 62).

As dificuldades elencadas pelos implementadores das políticas públicas como o Programa ABC, refletem nos dados de baixo acesso a esse programa. De acordo com dados do Observatório ABC (2019), desde sua concepção até a safra 2018/19, o Programa ABC desembolsou R\$ 18,9 bilhões, o que representa uma execução de 12% do previsto. Em relação às regiões brasileiras, há uma concentração de recursos do Programa ABC nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e estados que compõe o Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia). Sobre as tecnologias acessadas, há um destaque para a Recuperação de Pastagens Degradadas e Sistema Plantio Direto. Na safra 2018/19, por exemplo, 46% dos recursos contratados pelo Programa ABC (R\$ 747,5 milhões) foram destinados para o plantio direto, 38% para recuperação de pastagens (R\$ 625,5 milhões).

Como relatado por Aquino, Gazolla e Schneider (2020), os agentes de crédito rural também possuem dificuldades para operar as linhas verdes do PRONAF, tendo essas linhas um baixo número de contratos e de valores aplicados. Isso seria reflexo, dentre outros fatores, da frágil compreensão das vantagens sociotécnicas da agricultura de base ecológica, da carência de assistência técnica especializada para desenvolver projetos nessa perspectiva, da falta de divulgação e conhecimento dos agricultores sobre a existência dessas linhas de crédito.

A partir dos elementos apresentados é possível destacar que não há uma internalização do objetivo de redução de emissão de GEE pelos implementadores do crédito rural, quando se fala no Programa ABC, e da importância da agricultura de base ecológica quando se fala das linhas verdes do PRONAF. A trajetória desenvolvida pela agricultura no Brasil, principalmente após o período de sua modernização, dificulta a tradução da agenda climática e ambiental para o contexto local, visto que a orientação produtiva e econômica se sobressaia, e continua se sobressaindo, ante às outras, como as questões ambientais e sociais.

Arelado à essa *path dependece*, há os aspectos operacionais das políticas públicas, pois as mesmas chegam aos produtores rurais através de agentes bancários que não possuem formação na área agropecuária, mas possuem protocolos, obrigações normativas e burocráticas a serem cumpridas. Não se observa uma sensibilização em relação às mudanças climáticas por parte desses agentes, mas um tratamento objetivo/operativo de facilitação e agilidade dos processos. As diversas políticas públicas disponíveis são visualizadas por esses atores, a partir dos seus aspectos operativos, como linhas de financiamento, que possuem determinadas exigências e demandam determinados documentos dos(as) agricultores(as). Esses profissionais têm o desafio de compreender a necessidade do seu cliente e atender a sua necessidade, amplamente voltada aos aspectos produtivos, e eles fazem esse processo visando praticidade e rapidez, muitas vezes desconsiderando o acesso ao Programa ABC por ser conhecido como “burocrático” e “demorado”. Elementos como estes dificultam a tradução de uma agenda climática/ambiental, e

dos objetivos do Plano ABC para o contexto local.

Assim como no nível de construção da política pública, existe uma grande preocupação com as questões produtivas, o solo recuperado que produzirá mais, os melhores índices de produtividade, o que significa menores taxas de desmatamento e redução de emissão de GEE. Alguns entrevistados no contexto de implementação apresentaram o discurso da “intensificação produtiva”, contudo, a questão apresentada pelos mesmos é que isso pode ser alcançado por meio de outras linhas de crédito, como o Pronamp, que liberam o recurso de forma mais facilitada e rápida. Ou seja, o acesso ao crédito ocorre por seus benefícios econômicos e operacionais, de taxas, prazos, dentre outros, e não por seu objetivo fim.

Os elementos expostos neste trabalho confirmam a hipótese inicialmente colocada, de que o acesso ao Programa ABC é influenciado pela dependência de caminho do crédito rural brasileiro. Como salientado por Sabourin (2017, p. 285), “nenhuma política pública, embora socialmente construída e legitimada, pode ser institucionalizada sem contar com um conteúdo técnico e instrumental robusto, o mesmo resultando geralmente também de um acúmulo no tempo”. Nesse sentido, admitindo que o crédito rural brasileiro é fortemente influenciado pela dependência de caminho, e que mesmo sendo construídas políticas públicas interessantes e inovadoras elas podem ser classificadas como “inovação por adição”, o investimento nessas estratégias poderia conformar uma mudança institucional no futuro. Contudo, essa trajetória se complexifica com o governo atual, que não demonstra sensibilidade a questão ambiental. Nesse sentido, ficam algumas questões para reflexão: seria uma continuidade/amplificação das instituições já colocadas? Ou rupturas no caminho que vinha sendo construído para um crédito rural que efetivamente contemplasse as questões ambientais?

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo dialogar sobre a possível influência da dependência de caminho do crédito rural brasileiro na implementação de políticas públicas como o Programa ABC. O diálogo empreendido apresenta diversas problemáticas envolvendo a implementação da referida política pública, o que se reflete em seu baixo número de acessos e valores investidos.

Há uma construção de significados comuns pelos atores que implementam o crédito rural sobre o Programa ABC, a saber: que o programa é complexo, pela necessidade de uma justificativa de contribuição na redução de emissão de GEE, de um acompanhamento técnico, em alguns casos, de licenciamento ambiental e outorgas; de que essa linha de crédito é burocrática, e consequentemente morosa; de que as atividades financiadas pelo Programa ABC são financiadas por outras linhas de crédito, mais facilitadas. Esses elementos confirmam as influências da

dependência de caminho do crédito rural brasileiro na implementação do Programa ABC, iniciando já no seu processo de construção, visto que a linha de crédito do Programa ABC surge de uma reconfiguração de linhas já existentes e operacionalizadas no sistema bancário.

A percepção dos implementadores de políticas públicas é construída com base na comparação com as outras (e grande maioria) linhas de crédito rural, com projetos “modelo”, com protocolos amplamente conhecidos e difundidos, seja pelos(as) agricultores(as), pela assistência técnica, pelos(as) operadores(as) de crédito rural. Ou seja, esses significados são permeados por instituições do passado que moldam as ações no presente. Com isso, assumindo a premissa de que políticas públicas como o Plano ABC, a política territorial, as linhas verdes do PRONAF são inovadoras e importantes, mas não configuram uma mudança institucional, a estratégia seria seguir por essa trajetória, gerando um acúmulo para influenciar as decisões do futuro. Nesse sentido, considerando o posicionamento governamental atual, pouco sensível às temáticas ambientais, como dimensionar as perdas nessa trajetória de uma agricultura de base ecológica que vinha sendo construída com apoio de políticas públicas?

5. REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Tentativas de inclusão da agricultura de base ecológica no PRONAF: do otimismo das linhas de crédito verde ao sonho frustrado do i PLANAPO. **Grifos**, v. 30, n. 51, p. 163-189, 2021. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5548>. Acesso em: 21 jul. 2021.

CHECHI, L. A. **Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas**: tradução e implementação do Plano e Programa ABC. 2019. 230 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204085/001109662.pdf?sequence=1&isAlloved=y>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CHECHI, L. A.; GRISA, C. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, v. 23, n. 2, p. 735-753, 2019. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13087>. Acesso em: 20 jul. 2021.

CHECHI, L. A.; GRISA, C. Dos acordos globais às interpretações locais sobre agricultura sustentável: tradução e implementação do Plano e do Programa ABC. **Confins**, n. 46, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/31291>. Acesso em: 20 jul. 2021.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012), UFRGS, 2012, 142p.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou

“inovação por adição”? **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 299-319, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qCS5FF9gRpxwDgv9MQYkN7C/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, v.36, n.1, 2001. p. 111-141. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02687587>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MALUF, R. Programas de desenvolvimento rural sustentável e a agricultura familiar no Brasil: enfoques, atores e escalas. **Raízes**, v.28, n. 1, p. 19-26, 2010. Disponível em: <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/296/282>. Acesso em: 20 jul. 2021.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**, 2 ed., Pelotas (RS): Educat, 2004.

NORTH, Douglass. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OBSERVATÓRIO ABC. **Análise dos Recursos do Programa ABC – Safras 2017/18 e 2019/19**, 2019. São Paulo. Disponível em: http://observatorioabc.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Sumario_2019-FINAL-Grafica-1.pdf. Acesso em: 15 jul. 2021.

PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (Path Dependence) e o estudo da política. **Ideias**, v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649473>. Acesso em 18 jul. 2021.

SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In.: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 265-291. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/583794/7/583794.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A. (orgs). **The Oxford book of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCOTT, W. R. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. **Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism**. London: Sage Publications, 1994. p. 55-80.

TAYLOR, P., HALL, R. As três versões do institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

ZUCKER, L. G. The Role of Institutionalization in Cultural Persistence. **American Sociological Review**, Columbus, v. 42, n. 5, 1977. p. 726-743.