

Fabio Morales Forero

ACRE, RECA... EUREKA!

o fim do esquivo desenvolvimento regional

ACRE RECA EUREKA



Edufac

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora da Universidade Federal do Acre (Edufac),
Campus Rio Branco, BR 364, km 4,
Distrito Industrial — Rio Branco-AC, CEP 69920-900
Fone: (68) 3901 2568 — (68) 3901-2402
e-mail: edufac.ufac@gmail.com
Editora Afiliada: Feito Depósito Legal

Fabio Morales Forero

ACRE, RECA... EUREKA!

o fim do esquivo desenvolvimento regional





Acre, Reca... eureka! O fim do esquivo desenvolvimento regional
ISBN 978-85-8236-035-8

Copyright © Edufac 2016, Fabio Morales Forero
Editora da Universidade Federal do Acre - Edufac
Rod. BR 364, Km 04 • Distrito Industrial
69920-900 • Rio Branco • Acre

Diretor

José Ivan da Silva Ramos

Conselho Editorial

Adailton de Sousa Galvão, Antonio Gilson Gomes Mesquita, Bruno Pereira da Silva, Carla Bento Nelem Colturato, Damián Keller, Eustáquio José Machado, Fabio Morales Forero, Jacó César Piccoli, José Ivan da Silva Ramos, José Mauro Souza Uchôa, José Porfiro da Silva, Lucas Araújo Carvalho, Manoel Domingos Filho, Maria Aldecy Rodrigues de Lima, Raimunda da Costa Araruna, Simone de Souza Lima, Tiago Lucena da Silva, Yuri Karaccas de Carvalho

Editora de Publicações

Jocília Oliveira da Silva
Maria Iracilda Gomes Cavalcante Bonifácio

Secretária Geral

Ormifran Pessoa Cavalcante

Revisão

Ormifran Pessoa Cavalcante

Design Editorial

FredericoSO
AntonioQM

Capa

FredericoSO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Ufac

ISBN: 978-85-8236-035-8

F715a Forero, Fabio Morales

Acre, Reca... eureka! O fim do esquivo desenvolvimento regional / Fabio Morales Forero. - Rio Branco: Edufac, 2017.

288 p.

1. Acre - Desenvolvimento regional. 2. Planejamento econômico.
3. Políticas Públicas. 4. Economia Agrária. I. Título.

CDD 22.ed. CDD. 338.98112

Bibliotecária: Vivyanne Ribeiro das Mercês Neves CRB-11º/600

Dedicatória

Dedico este livro a Miguelito, Beatricita, Ivancito, Helenita,
Denisito, Sanjeicito e Agustincito, e que Deus os tenha.

Agradecimentos aos líderes do Projeto Reça, a todos os funcionários do setor público que colaboraram com informações e, especialmente a Lucas e Pretinha, que tiveram tanta paciência comigo durante a elaboração do presente livro. A Ormifran Pessoa, agradeço por corrigir o português.

Camponês menino
inocência trigo
bosque amigo
caminho e mito.

Camponês pássaro
ovo do mundo
ninho humano
canto fecundo.

Camponês terra
homem rocha
céu humano
árvore de músculos.

Camponês rio
águas pensamentos
redemoinhos fugídios
pedras sofrimentos
cataratas de filhos.

Camponês velho
rugas lutas
troca ruída
rugosas marcas
submisso altruísmo.

Camponês fruto
humano figo
amêndoa de povos
frugal grito

Fabio Morales Forero

Sumário

Prefácio	12
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I A ECONOMIA NEOINSTITUCIONAL	19
1.1 O modelo neoclássico	21
1.2 O Neoinstitucionalismo	26
CAPÍTULO II O CONTEXTO NACIONAL E REGIONAL, PROBLEMAS E RESTRICÇÕES AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ACREANO E AO DESEMPENHO ECONÔMICO	45
2.1 O contexto nacional (1980-2003)	48
2.2 O contexto regional (1999-2013)	70
2.3 Restrições econômicas regionais	104
CAPÍTULO III O PROJETO RECA (1984-2005)	125
3.1 História	128
3.2 A experiência produtiva, de transformação e de comercialização	133
3.3 Lições técnicas	137
3.4 Lições econômicas	138
3.5 Lições de administração	139
3.6 Lições dos relacionamentos – estrutura de governança	140

3.7 Valores.....	143
3.8 Prêmios recebidos	144
3.9 A dinâmica institucional interna do Projeto Reca	145

CAPÍTULO IV
OS CONCEITOS DE INSTITUIÇÃO E DE MUDANÇA
INSTITUCIONAL APLICADOS À ANÁLISE DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL ACREANO E DO PROJETO
RECA _____ 189

4.1 O conceito de instituição	191
4.2 A abordagem funcionalista ou instrumentalista	192
4.3 A abordagem culturalista	197

CAPÍTULO V
ANÁLISE DE POLÍTICA: A POLÍTICA DE MECANIZAÇÃO
AGRÍCOLA DO ESTADO DO ACRE (2010-2013) _____ 221

5.1. Economia agrícola e política agrícola no Acre	222
5.2 Os solos do Acre.....	228
5.3. O Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre (2010-2013).....	232
5.4 Algumas considerações teórico-conceituais sobre o Projeto e a política estadual agrícola.	238

CONSIDERAÇÕES FINAIS _____ 253

O desenvolvimento regional acreano e seu estudo.....	254
A política agrícola regional	269
A política pública.....	273
Conclusões	274
REFERÊNCIAS	276
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	286

Prefácio

A presente obra, sobre o desenvolvimento regional acreano e o projeto Reca, tem por objetivo estimular o debate sobre o desenvolvimento regional no Estado do Acre. O autor, conhecedor da Amazônia e dos temas de economia neoinstitucional, planejamento, políticas públicas, economia agrícola e desenvolvimento regional, nas esferas teórica e aplicada, baseado na abordagem neoinstitucionalista da Economia, faz uma leitura diferente do diagnóstico regional e das suas soluções.

Estudando as causas do reconhecido sucesso do projeto Reca — maior projeto produtivo da região, com a participação de 380 famílias, que tem como restrições um entorno econômico nacional e regional desfavoráveis ao seu desenvolvimento e desempenho econômicos —, o autor deduz, parcialmente, algumas soluções aplicáveis à política agrícola acreana e aos seus projetos produtivos, de transformação e comercialização e aos projetos agrícolas de tipo privado. Estudando também o desenvolvimento regional acreano, suas políticas públicas e um projeto específico de modernização agrícola, chega a desenhar uma série de soluções diferentes das já propostas para o desenvolvimento regional acreano.

A estrutura do texto começa pelos princípios teóricos do Neoinstitucionalismo, continua com o estudo dos contextos nacional e regional — com as suas restrições macro, micro e mesoeconômicas e o estudo do desenvolvimento regional —, prossegue com o estudo do projeto Reca e da análise de política pública do programa estadual de mecanização agrícola, para finalizar com uma série de considerações, relacionadas ao desenvolvimento regional, à política agrícola e às políticas públicas de tipo regional, e com as conclusões.

Nesta obra, o leitor é convidado a refletir sobre uma série de considerações e sugestões inesperadas, diferentes daquelas que propõe a maioria dos especialistas da região amazônica, da economia agrícola, da política pública, e do desenvolvimento regional.

Clodomir Monteiro da Silva
Ex-Presidente da Academia de Letras do Acre
Professor-Doutor aposentado da Ufac

INTRODUÇÃO

O esquivo desenvolvimento regional acreano parece um túnel escuro e sem saída. A escassez dos fatores produtivos terra – recursos naturais –, trabalho – qualificado – e capital impedem que se visualize uma luz no final do túnel.

O objetivo do presente trabalho, de estudo do desenvolvimento regional acreano e do desempenho econômico dos seus empreendimentos, a partir de uma aproximação institucional, é o de contribuir com algumas análises, sugestões e considerações para o aprofundamento do debate regional.

Na medida em que é uma região com grandes restrições econômicas ao desenvolvimento e crescimento econômicos, e que o projeto Reca corresponde a seu maior projeto produtivo e de comercialização, de reconhecido sucesso econômico, através do seu estudo, podemos conhecer as restrições enfrentadas por ele e pela economia acreana em geral e as suas próprias soluções, que podem ser replicadas na economia regional.

O estudo da economia regional acreana e da experiência do projeto Reca, considerando o estudo do desenvolvimento regional e a análise de política pública, enriquece o diagnóstico regional e gera possíveis soluções e sugestões em termos do crescimento e desenvolvimento econômico regional, que vale a pena serem debatidas.

Para estudar o desenvolvimento regional acreano e o desempenho econômico do Projeto Reca, o presente trabalho, que trata as políticas públicas e o Projeto como instituições, coloca a hipótese de que tanto o desenvolvimento regional, quanto o desempenho econômico do projeto Reca, têm, na explicação do seu desempenho econômico, dois fatores fundamentais: a) o contexto nacional e regional, seus problemas e restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas; e b) seu próprio desenvolvimento econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e das suas relações, bem como sua dinâmica interna de construção e mudança institucionais.

Para lograr o objetivo mencionado se articularam os corpos teóricos relacionados com o referencial da economia neoinstitucional, criados pelos professores Williamson, North e muitos outros expoentes economistas. O conceito de instituição e de mudança institucional é elaborado a partir de uma visão crítica das teorias standard e neoinstitucionalista, desenvolvidas essencialmente pelos professores Hodgson, Chang e Evans, e da teoria aplicada da dinâmica das instituições, produzida pelo professor Giovanni Lanzara.

O estudo do desenvolvimento regional acreano, do projeto Reca, da economia regional acreana e das suas políticas públicas, para gerar algumas sugestões, soluções e considerações, se justifica na medida em que transcorreram, nos últimos 15 anos, várias tentativas de solução de problemas. Procurando no escuro e esquivo desenvolvimento regional e utilizando um montante considerável de recursos públicos, os indicadores de eficiência econômica na produção ainda não deslancham. Então, está na hora de, com este tipo de trabalho, debater sobre o desenvolvimento regional no Acre.

Trata-se de um tema atual, que atinge toda a população acreana, na extensão do seu território, e que liga o que foi feito no passado, o que está sendo realizado e o que pode ser

feito no futuro, atingindo as gerações presentes e futuras.

O presente trabalho está orientado e adequado ao público-alvo, constituído por estudantes, professores, cientistas, pesquisadores, técnicos, *police-makers*, governantes, líderes políticos, formadores de opinião, produtores e cidadãos, interessados no tema do desenvolvimento regional acreano e em participar de seu debate.

Em termos da delimitação do assunto, se inicia o trabalho com o estudo do corpo teórico do neoinstitucionalismo, se prossegue com o estudo do contexto econômico nacional (1980-2003) e regional (1999-2013) e das restrições econômicas ao seu desenvolvimento e empreendedorismo, para continuar depois com o estudo aprofundado do projeto Reca e da sua dinâmica institucional interna (1984-2005).

Posteriormente, são aplicadas as teorias da economia standard, do neoinstitucionalismo e dos desenvolvimentos subsequentes, em torno dos conceitos de instituição e de mudança institucional, sobre a análise do desenvolvimento regional acreano, das suas políticas públicas (1999-2013) e do projeto Reca. Depois, é realizada a análise de política de um projeto relacionado com a política pública de mecanização agrícola (2010-2013), para então finalizar com uma série de considerações e conclusões, relacionadas com o desenvolvimento regional e a política agrícola regional.

O desenvolvimento do trabalho se relaciona com o estudo dos textos originais dos autores institucionalistas e da economia standard, dos documentos oficiais sobre o Acre, seu desenvolvimento e sobre os documentos do projeto Reca.

Foram também realizadas entrevistas sobre as restrições à produção regional, sobre a política agrícola acreana e sua política de mecanização agrícola, e sobre o próprio projeto Reca. O estudo do capítulo relacionado com o neoinstitucionalismo é resultado da pesquisa bibliográfica, assim como do estudo do contexto nacional, com as suas restrições macro e microeconômicas. O estudo do contexto regional, do desenvolvimento regional, das restrições econômicas, bem como do projeto Reca é resultado da pesquisa de campo, através da realização de entrevistas e revisão da documentação existente.

Na elaboração da reconstrução histórica da dinâmica institucional do Reca foram realizadas entrevistas e um *workshop*, com participação de suas lideranças, aplicando a metodologia teórica do professor Lanzara. O estudo dos conceitos de instituição e de mudança institucional é resultado da pesquisa bibliográfica.

Para a análise de política, da linha de mecanização agrícola do estado do Acre, do estudo da economia agrícola acreana e dos solos se utilizou de revisão bibliográfica. O estudo da política agrícola acreana e do Projeto de Incentivo à Mecanização Agrícola também é resultado da pesquisa de campo, realizada através de entrevistas e revisão dos documentos existentes.

A grande maioria desta obra é resultado da pesquisa e das teses de mestrado e doutorado, na UFRRJ. O resto é resultado da pesquisa direcionada ao curso de pós-doutorado, com a mesma universidade.

Com relação à metodologia utilizada, o estudo do corpo teórico da economia institucional é desenvolvido através da revisão dos documentos originais dos seus principais autores. O estudo do referencial teórico dos conceitos de instituição e mudança institucional é adiantado através da revisão dos documentos originais, dos economistas institucionalistas, fazendo especial ênfase na articulação dos diferentes trabalhos dos professores Hodgson, Chang e Evans, que têm realizado recentemente aportes substantivos na discussão de seus

desenvolvimentos teóricos.

O estudo da teoria da dinâmica da construção e da mudança de instituições retoma o documento original do professor Lanzara, sobre a dinâmica interna das instituições e o enriquece com os fundamentos e o tipo de análise próprios da economia institucional.

O estudo dos fatores macro, micro e mesoeconômicos, que afetam o desempenho do Projeto Reca e da economia regional, passa por uma revisão histórica do desenvolvimento e da economia nacional e regional, sempre considerados a partir de uma visão institucionalista, que destaca a análise dos seus problemas básicos.

Além da revisão bibliográfica referente à história regional, ao desenvolvimento institucional e de políticas públicas de tipo estadual, ao impacto das restrições macro, micro e mesoeconômicas na região e ao estudo do Projeto Reca, foram realizadas cerca de 50 entrevistas com cientistas, agricultores, pecuaristas, empresários, comerciantes, professores, pesquisadores, funcionários públicos, de ONG's, de cargos gestores, nas esferas nacional, estadual e municipal, governantes, líderes com capacidade de agregação e com os beneficiários (*stake-holders*) dos seus programas, bem como foram revisados seus documentos internos; também contou com a experiência a partir da convivência por 14 anos com o povo acreano, como estudante de doutorado, professor em duas universidades privadas, depois como consultor e especialista em planejamento do Governo Estadual, no "Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre", e, posteriormente, como professor e coordenador do Grupo de Altos Estudos em Políticas Públicas - Gaep - da Universidade Federal do Acre, e, por fim, como estudante de pós-doutorado.

O estudo do desenvolvimento histórico, econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e das relações do Projeto Reca, com as suas próprias soluções, e da sua dinâmica institucional interna se apoiou em entrevistas diretas aos seus líderes e a alguns dos membros da base, em revisão dos seus documentos internos e publicações e no desenvolvimento de um *Workshop*, realizado com a participação de aproximadamente 30 dos seus líderes, durante um dia de trabalho. A informação do conteúdo das entrevistas e do *Workshop* se pode apreciar na nota de rodapé.¹

Da metodologia utilizada no presente estudo, trata-se de um conjunto de elemen-

1 - Questionário da entrevista:

(i) Quais são os fatores de tipo macro e microeconômicos que incidem no desempenho econômico da região e do Projeto Reca? (ii) Quais e em que consistem os principais processos históricos de desenvolvimento do Estado do Acre? (iii) Quais foram as características dos processos e de que forma incidem no desenvolvimento dos projetos produtivos da região? (iv) Quais são as principais limitações ao desenvolvimento regional?

Work-Shop

(i) Qual foi a concepção (visão, missão, objetivos, estratégias, programas e projetos) original do Projeto Reca? (ii) Quando, quais e em que consistiram os diferentes processos de mudança institucional do Projeto Reca. (iii) Quais foram os problemas de complexidade política e cognitiva enfrentados nos diferentes processos de construção e mudança institucionais do Projeto Reca? (iv) Quais foram os problemas relacionados com a autodestruição institucional (dilema da aprendizagem, *feedback*, custos afundados, ciclos de fracasso) enfrentados no processo histórico de desenvolvimento do Projeto Reca? (v) Como se comportaram o auto-interesse, a identidade e a confiança do Projeto Reca nos seus diferentes processos de construção e mudança institucionais? (vi) Quais tem sido os diferentes mecanismos construtivos aplicados nos diferentes processos de mudança institucional do Projeto Reca?

tos, onde se destacam o “diálogo” e a interação de diferentes esferas do conhecimento, tais como a teoria básica e uma metodologia teórica, de como essas duas juntas são aplicadas à análise histórica e econômica do Reca e ao desenvolvimento regional.

Além da aplicação e somatório de documentos originais - teóricos e aplicados -, *papers* e artigos do autor, da experiência obtida como consultor, assessor, estudante, professor e escritor; de entrevistas com forças vivas da região e *Workshop*, o presente trabalho constrói um diálogo contínuo e interativo entre teoria básica, teoria aplicada e a pesquisa com o sujeito de estudo, que é o desenvolvimento regional acreano, a sua política pública e o Projeto Reca, e com o objeto, que corresponde ao seu desempenho econômico.

O avanço analítico do presente trabalho consiste em aprofundar o estudo dos conceitos de instituição e de mudança institucional. Buscando um enfoque amplo e harmônico, pretende apresentar, como integradas e não contraditórias, as diferentes abordagens da teoria standard, da economia institucional e dos posteriores desenvolvimentos, constituindo-se como corpo teórico satisfatório e robusto das instituições.

Do ponto de vista aplicado, o presente estudo cobra pertinência, pelo fato de o Reca ser um projeto de reconhecida importância regional e mundial, pela sua proposta tecnológica de tipo sustentável e de sucesso, sua forte tradição organizacional e pelo seu bem sucedido desempenho econômico, e porque, através da aplicação da análise que contempla a economia institucional, vão surgir novas explicações sobre seu desempenho e da sua própria dinâmica institucional, fatores tais que não aparecem em estudos anteriores, pela sua restrita visão microeconômica de tipo standard.

Um marco teórico mais amplo, robusto e completo, como aqui proposto, ilumina de forma potente a leitura do estudo de caso - o Reca, o desenvolvimento regional acreano e a sua política pública -, em termos de uma nova abordagem para a análise do seu desempenho econômico, que pode ser utilizada também na explicação de outros projetos, sejam esses avaliados como “fracasso” ou “sucesso”.

Através da explicação do sucesso do projeto Reca, em meio a restrições de todo tipo, se pode inferir as causas que podem explicar um potencial sucesso do desenvolvimento regional acreano. O estudo das políticas públicas estaduais e do desenvolvimento regional também pode iluminar o debate regional.

A conclusão sobre o objetivo de contribuir com algumas análises, sugestões e considerações para o aprofundamento do debate sobre o desenvolvimento regional acreano é a de que já se passaram muitos anos, grandes volumes de recursos públicos já foram investidos, e várias tentativas de solução - sendo a maioria de tipo rural, que não foram consultadas e deliberadas participativamente - foram implementadas, sem, no entanto, alcançar melhorias no desempenho econômico dos produtores, sobretudo os da agricultura familiar; pelo contrário, o seu desempenho piorou. Então, faz-se necessário estudar o problema, debater e encontrar coletivamente soluções, para logo serem incluídas na agenda da política pública.

A conclusão sobre a hipótese de trabalho, de que o desenvolvimento regional acreano e o projeto Reca têm, na explicação do seu desempenho econômico, dois fatores fundamentais - a) o contexto nacional e regional, seus problemas e restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas; e b) seu próprio desenvolvimento econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e das suas relações, e a sua dinâmica institucional interna de construção e mudança de instituições -, aponta no sentido de que a maior incidência nefasta sobre o desempenho econômico é produzida pelo contexto regional, com suas

restrições econômicas, e de que as soluções principalmente são de tipo microeconômico e institucional.

Outra conclusão aponta sobre o crítico contexto, com seus problemas e restrições, as suas consequências, tais como instabilidade e imprevisibilidade econômicas, que se constituíram, no caso do Reça, numa poderosa força de inovação institucional, como disse Veblen, que foi aplicada de forma criativa no desenho das próprias soluções microeconômicas e institucionais, para eliminar ou diminuir o impacto destrutivo sobre o seu desempenho econômico. Ao invés de pensar em se proteger dos impactos provindos das restrições, as decisões focam a resolução dos próprios gargalos microeconômicos, sempre com parcerias específicas, o que, em parte, vai lhe garantir sucesso no seu desempenho econômico.

As considerações finais e sugestões apresentadas fazem uma leitura diferente, com soluções diferenciadas das propostas comumente realizadas, com base no mesmo diagnóstico sobre o desenvolvimento regional, desempenho econômico regional e sobre o projeto Reça. São duas as explicações para essa diferença: a abordagem institucionalista e a utilização de teorias econômicas para análise e propostas de soluções.

Outra conclusão merecedora de destaque é a de que o desenvolvimento regional acreano, para alcançar um futuro promissor em sua política pública, tem de priorizar as cidades, bem como os consumidores, o dinheiro dos contribuintes, o setor serviços, a economia informal e aplicar massivos investimentos nas áreas da educação, pesquisa, treinamento, capacitação, inovação, ciência e tecnologia.

CAPÍTULO I
A ECONOMIA
NEOINSTITUCIONAL ²



2 - Esse corpo teórico, usado nas teses de mestrado e de doutorado e na publicação em vários artigos do autor, já foi aplicado no desenho de uma "Proposta de Coordenação Econômica para o Setor Agro-Empresarial Colombiano" (IIICA/SAC 1998) e no estudo dos "Processos de Construção e Mudança Institucional da Escola Superior de Administração Pública de Colômbia - Esap" (1999).

O presente capítulo, dedicado ao estudo da economia neoinstitucional, inicialmente explica os seus fundamentos, através da comparação com o modelo neoclássico e posteriormente os desenvolve para cada uma das diferentes teorias, com o objetivo de ilustrar para o leitor os conhecimentos básicos da linguagem e do pensamento da economia institucional e de seus conceitos, nesta obra posteriormente aplicados.

As principais teorias da economia neoinstitucional correspondem à Eleição Racional/Ação Social; à Teoria Econômica da Organização e ao Modelo da Ação Coletiva. A Teoria Econômica da Organização compreende a Teoria dos Custos de Transação, Os Direitos de Propriedade e a Teoria Econômica da Informação. O Modelo da Ação Coletiva compreende a Oferta de Regulação e a Demanda de Regulação.

O neoinstitucionalismo surge como uma resposta alternativa ao vigente modelo neoclássico de explicação da realidade econômica. Possui seu corpo teórico ainda em formação e tem servido para análise institucional, relacionada à construção, desenvolvimento, mudanças e desempenho econômicos, tanto de países e setores econômicos, quanto de organizações. Aqui está sendo aplicado também na análise do desenvolvimento econômico regional.

A metodologia do presente capítulo consiste basicamente na revisão crítica, comparação e contraste das teorias dos principais autores e na análise do seu grau de afastamento ou proximidade com a realidade.

Em termos de resultados e conclusões, se pode afirmar que a economia institucional se constitui num corpo teórico potente e mais atual para a explicação do funcionamento da economia e dos determinantes do desempenho econômico. Por se tratar de um corpo teórico relativamente novo e promissor na explicação de temas tão importantes na economia, como é o caso do desempenho econômico, se justifica o seu estudo. Em termos de hipótese, é possível afirmar que a economia institucional, no seu conjunto – institucionalismo norte-americano, neoinstitucionalismo e desenvolvimentos posteriores –, corresponde a uma abordagem complementar muito mais ampla, rica e próxima da realidade econômica que a utilizada pela economia de tipo standard.

Com relação à revisão de literatura, existem autores contemporâneos como De Benedictis, Hodgson e Foster, entre outros, que têm estudado os autores neoclássicos originários, tais como Jevons, Walras, Pareto e

Marshall, e autores recentes da abordagem neoclássica principal, conhecida como *Mean Stream*.

Estudiosos de destaque na área temática geral, correspondente ao neoinstitucionalismo, são Nabli, Nugent, Williamson, North, Olson, Stigler, Brosio, De Benedictis, Nee, Eggertsson, Coase e Bejarano. No tema da Teoria Econômica da Organização, vale salientar Williamson e Farina; no estudo dos custos de transação, Hodgson, Bejarano, Fiani; bem como North, no relacionado com os direitos de propriedade. Ainda ressalta-se Tullock, Downs, Buchanan, Wiesental, Olson e Offe, que trabalham diferentes temas, relacionados com o Modelo da Ação Coletiva.

Em termos gerais, o conjunto de autores anteriormente mencionados, que figuram como a mais importante contribuição sobre a existência e o importante papel das instituições no interior do modelo econômico e do seu destaque na explicação do desempenho econômico, possibilita, com suas teorias, identificar as relações entre o desempenho econômico do Projeto Reça e o conhecimento existente, tanto por parte do neoinstitucionalismo, quanto das abordagens tradicionais da economia. Tais autores dão suporte à metodologia e às abordagens adotadas no presente estudo, que possibilitam identificar as relações entre o problema - baixo desempenho e desenvolvimento econômico - e o conhecimento existente.

1.1 O modelo neoclássico

O modelo neoclássico – de Marshall, Pareto, Walras, Jevons e outros – exclui as instituições, argumentando que elas são variáveis exógenas, que não afetam o intercâmbio, tampouco as decisões econômicas dos agentes, pois têm por guia as variações dos preços relativos e a dotação de recursos em uma economia. Se, por acaso, as instituições influenciam a economia, as mudanças nos preços e a concorrência apagam com o tempo o seu impacto.

Para o modelo neoclássico, o mercado (não considerado como uma instituição) é o seu eixo central e não precisa de instituições, consideradas como variáveis exógenas. O mercado agregado é só um lugar de compra-venda, sem intervenções exógenas (por exemplo, presença institucional)

e sem diferenças entre economias, mercados, setores e agentes, pois todos têm as mesmas condições e os mesmos níveis de desempenho (MORALES, 1997; MORALES, 1999).

Na economia neoclássica existem quatro agentes: o Estado, o mercado, as empresas e as famílias. As primeiras produzem bens e serviços, com a dotação disponível de recursos e com a inclusão da força de trabalho das quartas, que recebem em troca um salário em dinheiro. Aqui, o mercado coordena as eleições econômicas, com custos de transação zero, sem custos de oportunidade e sobre a base de um Estado, que tem instituições, contratos, direitos de propriedade e informação como variáveis dadas.

Nesse modelo, os indivíduos, em todos os aspectos, são iguais, pois têm as mesmas condições e dotação de recursos, moram no mesmo ambiente e possuem a mesma informação. Todos são racionais e sempre decidem de forma correta, no sentido da racionalidade forte.

No mercado, se realizam transações sem necessidade de instituições, contratos, direitos de propriedade e informação. Ao não ter custos de transação nem de oportunidade, a coordenação é espontânea; a informação é completa – contém todas as alternativas possíveis –, perfeita e oportuna; também se possui toda a informação necessária para decidir, sem custo algum (MORALES, 1997; MORALES 1999).

No modelo neoclássico, a economia se encontra em equilíbrio e é perfeitamente competitiva, a partir do mercado, que além de ser perfeito, é eficiente na coordenação e regulação econômicas. O mercado é perfeito e conta com perfeita mobilidade e divisibilidade de fatores, uma vez que preconiza a inexistência de economias de escala e de economias externas.

Em razão dos agentes conhecerem tudo, de se encontrarem e competirem em igualdade de condições, toda oferta cria sua própria demanda. Como os mercados se esvaziam completamente, os preços contêm toda a informação necessária, e a demanda é a expressão das preferências dos indivíduos; os mercados são perfeitos e se encontram em equilíbrio. Então, na medida em que os mercados são completos e independentes, dada a eficiência na alocação dos recursos, o sistema econômico geral também alcança o equilíbrio (MORALES, 1997; MORALES, 1999).

As condições de equilíbrio do mercado se baseiam em duas propostas fundamentais: os produtores maximizam seu lucro, sendo dada a tecnologia, ou seja, a função de produção para cada bem, e os consumidores

maximizam a utilidade, sendo dadas as suas preferências e a sua renda.

Sendo o mercado perfeito e pelo fato de encontrar-se em equilíbrio, a maximização do bem-estar individual leva ao ótimo paretiano e, por sua vez, à maximização do bem-estar social. Estando tudo em equilíbrio e sendo tudo perfeito, não faz sentido a existência de instituições que tenham por função a coordenação, a regulação e o controle, já que a economia se auto-coordena, autorregula, e auto-ajusta. O ótimo paretiano leva à noção de que qualquer intervenção na economia é nociva, por romper a concorrência perfeita. Assim é possível mostrar que todo ótimo paretiano é um equilíbrio competitivo, da mesma forma que o mercado competitivo leva sempre a um ótimo paretiano. De maneira global, os neoclássicos explicam o equilíbrio macroeconômico a partir do equilíbrio microeconômico das empresas, das famílias e do indivíduo (MORALES, 1997; MORALES, 1999).

Nessa abordagem, o indivíduo estabelece de forma *ex-post*, a maximização de sua utilidade, depois de conhecer as diferentes alternativas. Com a maximização da utilidade do conjunto dos indivíduos se consegue a função de bem-estar social.

Por todos esses motivos, os agentes nunca erram, sempre decidem corretamente – conceito da racionalidade forte –, de tal forma que podem, individual e coletivamente, localizar-se na melhor e mais elevada alternativa, ou seja, na posição máxima. O interesse individual é compatível com o bem-estar social; este é igual à agregação dos interesses individuais (MORALES, 1997; MORALES, 1999).

As instituições são irrelevantes, pois a ação institucional não influi nas decisões dos agentes (STIGLITZ, 1991; GREENWALD; STIGLITZ, 1986; GREENWALD; STIGLITZ 1988). Neste mundo ideal, cor de rosa, onde se preconiza a existência de uma “mão invisível”, que tudo ajusta, é redundante a presença do Estado e das instituições. Além de existir o equilíbrio de preços, reina o equilíbrio entre interesses individuais e coletivos; o conflito não existe. No intercâmbio não existem conflitos. O intercâmbio neoclássico se baseia nos seguintes pressupostos:

O sistema econômico se encontra em equilíbrio de mercados, com determinação simultânea de preços de equilíbrio e quantidades de equilíbrio para todos os bens e serviços. Isto significa que os mercados se esvaziam completamente (Lei de Walras) e que toda oferta cria sua própria demanda (Lei de Say). Os preços de equilíbrio se apresentam quando os

custos marginais são iguais às receitas marginais.

A economia é perfeitamente competitiva, pois a concorrência (muitos compradores e vendedores) é tão acirrada, que nenhum agente, de forma isolada, pode determinar o preço. Aqui, o ótimo paretiano se dá através da forma eficiente de alocação dos recursos. A concorrência é eficiente por não permitir a manipulação do preço pelos agentes. Assim, é que a eficiência resulta tanto da perfeita seleção e eleição dos indivíduos, quanto da eficiente alocação dos recursos, bem como da eficaz fixação simultânea de preços e quantidades.

Existe conhecimento completo da informação e dos preços – presentes e futuros – e da localização dos recursos e fatores nos mercados.

O comportamento é racional, egoísta e maximizador. O indivíduo é um ser completamente racional e egoísta, pois, para tomar decisões, se guia pelos preços e pelos interesses comuns do bem-estar social; é também maximizador, porque, como decide racionalmente o melhor, está maximizando sua posição (utilidade, benefícios e lucros).

O modelo neoclássico se sustenta sobre dois grandes pilares: os chamados “núcleo duro” e o “cinto protetivo”. O primeiro está composto basicamente por três elementos fundamentais: o reducionismo – para o sujeito –, a reversibilidade – em condições de desequilíbrio, se pode retornar ao equilíbrio – e a racionalidade limitada dos agentes econômicos. Tem-se um “cinto protetor,” já que os mercados são completos e independentes; a informação é completa, simétrica, sem custos e então sem barreiras de acesso; e não existem os custos de transação (De BENEDICTIS, 1993).

Para os neoclássicos o desempenho é unicamente função dos preços. No neoinstitucionalismo, o desempenho é função tanto dos distintos conjuntos institucionais, quanto do resultado das mudanças dos preços relativos e dotação de recursos.

Em razão de que, no modelo neoclássico, o mercado agregado restringe-se praticamente a um lugar de compra e venda, sem intervenções exógenas e institucionais, em ambiente sem diferenças entre mercados, os agentes e economias, tendo as mesmas condições econômicas e aplicando as mesmas técnicas de produção, conseguem os mesmos níveis de desempenho.

Em termos das implicações, a experiência sinaliza para uma realidade não condizente com o estilo neoclássico, em relação às mesmas condições

econômicas e ao ambiente institucional. Existem diferenças organizativas entre as economias e os agentes, que explicam parcialmente a existência de diferentes níveis de desempenho econômico.

Como afirmam alguns neoinstitucionalistas, existem diferenças entre os mercados de bens e serviços, fatores e recursos produtivos, em nível regional e intersetorial. Também há diferenças quanto às restrições que têm que enfrentar os agentes no ambiente econômico e institucional, que incidem sobre o resultado, levando a diferentes níveis de desempenho (MORALES, 2000).

É uma visão insuficiente e estritamente “economicista”, que veta as outras disciplinas (ciências) complementares na explicação da realidade geral, não só composta por fenômenos econômicos; trata-se de um modelo “reducionista”, que não deixa espaço para incorporar o papel das instituições e seus custos. Sua perspectiva é incompleta, porque analisa os ganhos coletivos ou sociais, derivados do mercado, como se fosse possível que tais níveis se alcançassem de forma automática e sem custos (HODGSON, 1998).

Não contemplando no intercâmbio o mercado, como a instituição principal, e não incluindo as regras, normas, leis, costumes e valores, o esquema analítico neoclássico construiu um mundo ideal, vazio, onde não se vislumbram a humanidade dos agentes nem seu sentido de associação social, onde o sistema funciona somente na sua esfera econômica, sem a necessidade da existência das instituições e da ação do Estado (FOSTER, 1992).

No campo aplicado, se crítica a eficiência estática do modelo neoclássico, por não contemplar o crescimento da renda; se crítica porque, com as crises cíclicas do desemprego, fica demonstrado que esse equilíbrio estático não era o equilíbrio de um ótimo paretiano, já que havia recursos inaproveitados. Portanto, para a explicação dos fenômenos, é fundamental a noção de crescimento dinâmico.

Há duas grandes linhas de argumentação para demonstrar que o funcionamento do mercado não pode ser automático, mas sim corrigido pela intervenção do Governo. A primeira diz que é possível haver um equilíbrio estático da renda a um nível inferior àquele do pleno emprego, mostrando que o Governo tem papel importante a desempenhar na eliminação do desemprego. A segunda afirma que, quando há imperfeições no mercado, os

preços divergem dos preços de um mercado competitivo e deixam de ser guias ótimos para alocação de recursos. Assim, o custo social passa a diferir do custo privado de produção. Ocorre que, se existem economias ou de-seconomias externas, desemprego, imobilidade de fatores e economias de escala, se formam monopólios e a livre concorrência se desfaz. Se o governo não interfere na distribuição de recursos, esta se orientará pelos preços de mercado e não pelos custos sociais (MORALES, 2000).

1.2 O Neoinstitucionalismo

A abordagem da corrente neoinstitucionalista, cuja fonte originária é o institucionalismo clássico norte-americano, surge como uma resposta ao modelo neoclássico, para explicação da realidade econômica. Não corresponde a um modelo econômico acabado nem a um paradigma detidamente elaborado em seu corpo teórico. Em processo, se estrutura, na medida em que cada um dos autores – Coase, Williamson, Stiglitz, North, Olson, Stigler, etc. – têm estudado alguns dos temas seguintes: teoria da regulação, teoria de custos de transação, normas, leis, direitos de propriedade, teoria da informação, falhas de mercado e fora de mercado, teoria da ação coletiva, incerteza, organização e papel do Estado e políticas públicas (NABLI; NUGENT, 1989; BROSIO, 1989).

Vejamos agora o aporte metodológico dos diversos autores. North conjuga a análise histórica da evolução institucional, estuda basicamente as mudanças e a diversificação nas instituições e seu impacto na eficiência e equidade. Williamson localiza o indivíduo e o intercâmbio num ambiente institucional – regras e políticas que definem a base para a produção, o intercâmbio e a distribuição –, em uma estrutura de governo definida. Para Williamson, a eficiência global se refere ao conjunto formado pela eficiência técnica, organizativa e econômica.

O neoinstitucionalismo tem se concentrado em temas como a eleição racional, o papel do Estado e das políticas públicas, a organização, o intercâmbio e a incerteza. Enfrenta problemas, tais como elevados custos de transação – em contratos, seguros, segurança, etc.; não cumprimento

dos direitos de propriedade – contratos, escrituras, etc. ; falhas de mercado – externalidades, relações estratégicas, assimetrias, imperfeições, monopólios, mercados incompletos, informais e ilegais, forte presença de risco e incerteza, etc; falhas fora do mercado – efeitos resultantes da política e ação públicas; imperfeições na informação – informação incompleta, custosa, não fidedigna, inacessível, etc.; a organização inadequada – estrutura de governança e organização inadequadas; assimetrias – na informação, dotação de fatores produtivos, organização da produção, etc.; incorretas decisões e eleições mercantis, etc. Igualmente, no conjunto das ciências sociais, são válidos os avanços na Sociologia Econômica, Direito, Antropologia, Ciência Política, História e Economia, em torno de temas, tais como a ação coletiva, a conduta individual e a eleição racional, as formas de propriedade, os bens públicos, a racionalidade econômica, os mercados políticos, a eleição, o intercâmbio e a eficiência pública (MORALES, 2000).

As diferentes maneiras de abordar o tema tratam de solucionar as deficiências do enfoque neoclássico. Assim, é como Akerlof desenvolve a abordagem da informação; Williamson, Alchian e Demset estudam os problemas da organização e os direitos de propriedade; Olson, a ação coletiva (decisões individuais com consequências de tipo coletivo); Stiglitz, a economia da informação através dos mercados; e North, uma interpretação histórica da evolução das instituições.

Dentro da corrente neoinstitucional há diversas abordagens, que têm em comum direcionar a preocupação para as instituições – variável endógena –, como elemento relevante e central do intercâmbio, das decisões econômicas, dos agentes e grupos sociais, do desempenho econômico geral, bem como considerar os instrumentos econômicos úteis para o estudo das instituições e *vice-versa*. Os neoinstitucionalistas querem fazer uma teoria das instituições (De BENEDICTIS, 1993).

Segundo Nee (1998), Brosio (1989) e De Benedictis (1993), os principais aspectos abordados pelo neoinstitucionalismo são:

1.2.1 A eleição racional/ação social

No neoinstitucionalismo, os agentes nem sempre dispõem da perfeita informação em todos seus aspectos e, por falhas de mercado e fora de mercado, suas decisões nem sempre são eficientes nem corretas. Ou seja, presume-se que a racionalidade forte não existe como condição geral, apenas em caso excepcional.

Para Nee (apud BERNAL,1998), dentro do marco das limitações à eleição racional dos indivíduos, as relações sociais e as instituições, incluídas as políticas públicas, contam para gerar imperfeições, falhas de mercado e fora de mercado, sinais equívocos de mercado e incerteza, e com estas, ineficiência.

Não se cumprem os contratos, não se respeitam os direitos de propriedade e surgem, com as imperfeições e não cumprimento, bem como com fenômenos violentos, custos de transação ou custos adicionais. Nem a economia nem as instituições são perfeitas e eficientes.

Segundo Nee (apud BERNAL,1998), o problema da eficiência cobra maior força quando o neoinstitucionalismo relaciona a institucionalidade, na eleição racional dos indivíduos, com a estrutura social e toda a institucionalidade que lhe é inerente. Uma instituição com problemas, debilidades e imperfeições, emite sinais equívocos aos agentes, afetando negativamente as suas decisões e produzindo, além de ineficiência, perdas, em termos de lucros ou utilidade, que se vão refletir numa inadequada alocação e distribuição de recursos econômicos escassos.

Como afirmam Eggertsson e Nee (apud BERNAL, 1998), o “individualismo metodológico”, eixo central das colocações do neoinstitucionalismo, parte do pressuposto de que as instituições são os resultados das ações intencionais dos indivíduos. A agregação de ações individuais leva à ordem ou desordem social.

O neoinstitucionalismo coloca a existência de contradições e conflitos, entre os diversos agentes da economia e da sociedade, como produto das assimetrias na posse ou não de direitos de propriedade e na distribuição do poder dentro da sociedade. Os indivíduos buscam melhorar sua posição e bem-estar, conseguindo níveis superiores de utilidade e satisfação, através de mecanismos, tais como o investimento e a utilidade econômica,

a busca de rendas institucionais, o fortalecimento de seus direitos de propriedade.

1.2.2 A teoria econômica da organização

A Teoria Econômica da Organização se reagrupa em três vertentes teóricas, diferenciadas basicamente na sua tentativa de explicar o nascimento, funcionamento e eficiência da organização: a Teoria dos Custos de Transação, os Direitos de Propriedade e a Teoria Econômica da Informação.

A teoria dos custos de transação

Os custos de transação estão associados com a transferência, captura e proteção de direitos de propriedade sobre ativos. A teoria dos custos de transação reconhece que as transações entre agentes econômicos implicam em custos, chamados de transação, gerados pelas condições de incerteza e de carência informativa – imperfeições – (WILLIAMSON 1983, 1985).

Os custos de transação surgem quando, no intercâmbio, se estabelece algum tipo de contrato para negociar direitos de propriedade. Os custos de transação surgem como resultado de desenhar e estabelecer contratos *ex-post*. Geralmente, os custos de transação são associados ao estabelecimento de direitos exclusivos, quanto ao uso dos ativos envolvidos. Os citados custos se aplicam aos seguintes itens: defesa, proteção e cumprimento de direitos de propriedade; garantia do direito de uso do ativo; garantia de exclusividade; direito de intercambiar os ativos. Os custos de transação incluem os custos atribuídos à tomada de decisões, planejamento de projetos, arranjos e negociações internacionais e/ou estabelecimento de contratos.

Os custos de transação, que determinam parcialmente os direitos de propriedade, o comércio, a especialização, a produtividade e competitividade produtivas, se relacionam com as imperfeições econômicas. A economia funciona, na prática, com custos de avaliação, monitoramento,

medição, cumprimento, estabelecimento da propriedade e dos contratos. Até o comércio e a informação têm seus custos de transação, que refletem no espelho econômico as falhas, imperfeições e as assimetrias decorrentes.

Como disse Williamson (apud BERNAL, 1998), em economias modernas, as diferenças entre um e outro arranjo institucional implicam diferentes níveis de custos de transação, que, por formar parte significativa dos custos de produção e de intercâmbio, podem representar um maior ou menor crescimento econômico. A razão de ser das “instituições econômicas do capitalismo” é precisamente superar as imperfeições e assim reduzir os custos de transação na relação entre as empresas e o mercado.

O Estado, através da transformação de uma estrutura de contratos de alta credibilidade, provendo leis de intercâmbio, de direitos de propriedade claros e estáveis, garantindo certa estabilidade nas regras econômicas, um sistema policial e judiciário de cumprimento consistente e uma estrutura de medidas de peso, que reduzam os custos de medição, pode contribuir na redução dos custos de transação, via contratos. Quanto menores forem os custos de transação e melhor estabelecidos os direitos de propriedade, em termos de equidade, maior desempenho consegue a economia de um país.

A “estrutura de governança” também se encontra relacionada com os custos de transação. Essa esfera de ação estuda as diferentes formas contratuais e de organização da produção, transformação e comercialização, que visam à eficiência e à redução dos custos de transação. Estuda as diferentes formas de organização e das relações estabelecidas com outros agentes – fornecedores, produtores, industriais, comerciantes, distribuidores, etc. – para reduzir os custos contratuais, de fiscalização dos direitos de propriedade, de monitoramento do desempenho, de organização de atividades ou de adaptação das transações às novas condições do mercado. Diferentes estruturas de governança geram diferentes e diversos tipos de transações e de contratos (FARINA, 2000).

As “dimensões das transações” dependem da especificidade dos ativos, da frequência das transações e da incerteza. Ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis, a não ser com perdas de valor, em outras atividades, gerando assim custos de transação – perdas – adicionais. Existem vários tipos de especificidade: a) de localização, quando o local onde se encontra o ativo só é usado para essa finalidade; b) de ativos físicos, quando um ativo físico só serve para ser aplicado em uma única atividade

econômica; c) de ativos humanos, que consiste no mesmo caso anterior, só que aplicado aos recursos humanos; d) de marca, quando esta é restrita a determinadas mercadorias; e) temporal, quando os ativos têm uma vida útil delimitada no tempo; e f) aquela especificidade em que o retorno econômico depende da transação com um agente particular. Quanto maior a especificidade dos ativos, maiores serão os riscos e os custos de transação. Na medida em que os contratos não são completos e perfeitos, de forma que prevejam todas as possibilidades futuras de mudanças contratuais, a existência de ativos específicos eleva os custos de transação em forma proporcional a sua maior ou menor especificidade (FARINA, 2000).

O tamanho, a repetição ou frequência de uma mesma espécie de transação determina o tipo de estrutura de governança e o controle a montar. Com uma maior frequência das transações é possível diminuir os custos de contratos e construir relações mais estáveis e duradouras.

A incerteza é sinônimo de risco, distúrbio, desconhecimento do futuro ou falhas na informação. Para evitar a total incerteza do funcionamento de um mercado ou de uma cadeia produtiva (como estrutura de governança) é estabelecida uma grande variedade de modalidades de relações de transação, competência e de cooperação entre os diferentes agentes das atividades, setores ou cadeias produtivas.

Os direitos de propriedade

São os direitos adquiridos dos indivíduos ao usar recursos ou ativos como direitos de propriedade. Através dos direitos de propriedade se atribui autoridade aos indivíduos, de selecionar qualquer uso lícito para bens específicos.

A instituição dos direitos de propriedade define os limites e alcances da propriedade:

- Direitos de transformar um ativo;
- De obter receitas sobre o valor do ativo;
- De contratar créditos sobre o valor do ativo;

- De transferir a um terceiro os direitos de propriedade;
- De transferir temporariamente um ativo;
- De doar ativos.

A teoria econômica considera os direitos de propriedade como um importante mecanismo de coordenação econômica entre agentes, em razão dos mesmos corresponderem às instituições mais relevantes, no que se refere à alocação e uso dos recursos disponíveis para o intercâmbio. Um sistema de direitos de propriedade, imposto pela sociedade e vigiado pelo Estado, contribui para resolver conflitos entre agentes e pode servir como mecanismo de cooperação (De BENEDETTIS, 1993; HODGSON, 2000). O cumprimento dos direitos de propriedade pode servir para impedir conflitos, incertezas e desestímulos - falta de incentivos - ao investimento (HODGSON, 2000).

Na atividade agrícola, as mudanças nos direitos de propriedade podem: permitir superar economias de escala, compatíveis com tecnologia moderna; beneficiar os agentes, que têm sido vítimas de direitos de propriedade ambíguos; gerar incentivos e segurança econômica para os agentes, garantindo certo grau de certeza (BEJARANO, 1998).

O Estado, fornecendo bens públicos, tais como pesquisa, políticas públicas, infraestrutura, segurança para o cumprimento dos contratos e dos direitos de propriedade, informação e capacitação ou treinamento, reduz os custos de transação e garante um crescimento mais veloz (MORALES, 2000). O modelo Demsetz-Posner-North, que tem formalizado o papel dos direitos de propriedade, considera que a especificação do uso exclusivo desses melhora o desempenho econômico.

Neste sentido, a definição dos direitos de propriedade é o pré-requisito para a existência das transações e do intercâmbio econômico. Baixos custos de transação significam um incentivo para que os intercâmbios funcionem. Com uma correta definição e cumprimento dos contratos, os intercâmbios promovem redução dos custos de transação.

Como já vimos, os custos de transação relacionados com os direitos de propriedade são aqueles custos relacionados com a sua definição, atribuição e garantia. Os custos de transação são importantes no intercâmbio de recursos sobre os quais os agentes possuem direitos de propriedade.

Problemas de medição dos direitos de propriedade, associados a um recurso econômico, terão como consequência um aumento dos custos de transação, associados ao intercâmbio desses ativos. Assim, problemas de esclarecimento dos direitos de propriedade implicarão em custos de transação adicionais. Problemas de imperfeições na garantia dos direitos de propriedade, uma vez que seus detentores podem não receber o valor integral de parte desses direitos no intercâmbio, também geram custos adicionais em processos judiciais, que não são mais do que custos de transação adicionais (FIANI, 2003).

Para que existam transações é necessário contar com uma institucionalidade que garanta o cumprimento dos direitos de propriedade, devidamente medidos e estabelecidos. Para que o mercado funcione se prevê custos de transação num nível baixo, que são garantidos com um bom cumprimento dos direitos de propriedade. Instituições eficientes, que protejam os direitos de propriedade e reduzam os custos de transação, afetam positivamente os custos de produção e garantem maiores possibilidades de crescimento (NORTH, 1984). O crescimento dos países depende basicamente da segurança, que, para os agentes, blindam os direitos de propriedade, como também da eficiência e equidade no fornecimento dos bens públicos e na qualidade de criação das políticas governamentais.

Fazer cumprir os direitos de propriedade, proporcionar a todos a informação oportuna, de qualidade e em quantidade suficiente e garantir determinado nível de certeza, através das políticas, são condições que reduzem os custos de transação e permitem que surjam negociações, através de contratos, que saem mais baratos. Então, a qualidade da intervenção garante o volume e a qualidade dos contratos, assim como seu volume de custos de transação, não só em nível das transações e contratos, mas também nas esferas da produção e comercialização.

Nos países em transição, a indefinição, ou seja, a definição não tão clara ou ineficiente e a tomada arbitrária dos direitos de propriedade interferem no alcance dos objetivos, tais como crescimento econômico e resultados sociais estáveis. A despolíticação dos direitos de propriedade é um tema importante para as economias em transição.

A teoria econômica da informação

A teoria econômica da informação considera que as eleições econômicas dependem, em boa medida, da informação disponível acerca do marco legal, das regulações, dos contratos, do conhecimento dos mercados, dos preços, e da tecnologia disponível, etc.

Quando a informação é custosa, restrita, incompleta, não fidedigna, não pertinente, inoportuna ou parcial, pode frear a fluidez do intercâmbio, pois introduz erros, incerteza e demoras na tomada de decisões e na alocação dos recursos. O acesso à informação e seu processamento têm custos e estes excluem alguns agentes, funcionando como barreira de entrada.

1.2.3 O modelo da ação coletiva

Abandonando a lógica do conflito de classes e seguindo uma visão “instrumentalista”, o modelo da ação coletiva assinala quem são os agentes e seus grupos de interesse que participam na determinação das políticas e analisam seu comportamento. Esta parte da análise tem-se focado no estudo do comportamento da classe política e da burocracia – oferta de regulação –, e no estudo da conduta dos grupos de interesse – demanda de regulação.

A oferta de regulação

Também conhecida como a teoria da eleição pública (*public-choice*), a oferta de regulação descreve e analisa o comportamento dos agentes implicados nesse processo. Os agentes principais da oferta de regulação são os políticos do legislativo, que utilizam o poder coativo do Estado para favorecer determinados interesses, individuais ou coletivos; os burocratas estão intimamente relacionados com esses políticos e são eles quem adminis-

tram as distintas políticas (MORALES, 1997; MORALES, 1999).

São diversas as análises a respeito. Tullock (1967) estuda a burocracia, explicando sobre as condições necessárias para aumentar seu poder ou para ser eficiente; Downs (1957) vê os partidos políticos como empresas que tratam de maximizar votos; Buchanan e Tullock (1962) se dedicam ao estudo dos mecanismos da tomada de decisões e de sua influência nos diferentes tipos de sistemas de aprovação – maioria, unanimidade, consenso, etc. –, que também afetam a distribuição de custos e benefícios que se desprendem delas.

Outros estudos enfatizam os fatores – ideologia, interesses pessoais, intercâmbio de votos, etc. –, que determinam a expressão do voto por parte dos políticos; Frey e Schneider analisam como a política e suas decisões se encontram sujeitas a fatores administrativos, econômicos e de popularidade.

A demanda de regulação

A demanda de regulação estuda a descrição da natureza e o comportamento dos grupos de interesse, públicos ou privados, que fazem presença na economia e que demandam uma intervenção pública em benefício de seus interesses. Alguns desses grupos são especializados na obtenção de rendas institucionais (*rent-seekers*).

Olson (1966, 1985), Offe e Wiesental (1984) e Offe (1989) se dedicam ao estudo do problema da ação coletiva nos bens públicos, que são bens de oferta conjunta e que não possibilitam a exclusão do seu consumo, por exemplo, a iluminação pública. Analisam as ações individuais “oportunistas” (*free-rider*), como é o caso de uma pessoa que não paga o serviço de iluminação pública, embora, tal fato não impeça que a rua esteja iluminada e que a mesma se beneficie. Mas o problema maior surge quando o interesse privado impede a obtenção de um bem público ou a promoção do interesse comum.

No estudo da lógica da ação coletiva e dos grupos de interesse, Olson (1966) conclui que: “Quanto maior é o grupo, que é o caso dos mais pobres e menos poderosos, menor o benefício individual que se obtém do bem

público, menos possibilidade se tem de ser privilegiado e maiores são os custos da organização.”

Quanto maior é o grupo, que é o caso dos mais pobres e menos poderosos, menor o benefício individual que se obtém do bem público, menos possibilidade se tem de ser privilegiado e maiores são os custos da organização. Quanto menor é o grupo, que é o caso dos mais ricos e poderosos, mais eficiente é na hora de obter favores políticos, pois resulta mais fácil de organizar e menos custoso; além disso, o proveito individual é mais elevado e se deixa sentir menos o problema dos free-riders, pelo maior controle que seu tamanho permite (OLSON, 1966).

A ação coletiva é uma das restrições à “eleição racional” individual, embora, por um lado, o exercício cooperativo dos indivíduos, mediante ação coletiva, possa levar o indivíduo e o conjunto da sociedade a maximizarem a sua função de utilidade (WIESNER, 1997). Por outro lado, pode ser que a ação coletiva global não seja fácil de alcançar e que, em grupos de interesse de grande porte, os benefícios da ação não ofereçam incentivos de apropriação individual, em que a participação de um indivíduo particular não gere um impacto significativo para a organização. Pelo contrário, a não participação de um agente na ação coletiva de um grande grupo de interesse é difícil de notar, pois participando ou não, irá receber os mesmos benefícios da ação coletiva (OLSON, 1985).

As restrições do Estado, produto da eleição pública unilateral e não da eleição coletiva do mercado, são as que parcialmente dão origem aos grupos de interesse, motivados através de suas organizações pela busca de rendas institucionais. Geralmente, quando o desenho e implementação da política são de caráter público, os diferentes agentes e seus interesses se manifestam através de suas organizações, com um comportamento mais reativo do que propositivo. Assim é como os diferentes grupos de interesse, públicos e privados, que concorrem entre si pelas rendas institucionais (MORALES, 2000).

Para alguns autores, tais práticas são nefastas e até as tratam como um delito, por gozar de benefícios públicos, que, de forma agregada, podem contribuir mais amplamente na economia, e por se utilizarem de mecanis-

mos, tais como a corrupção, suborno, *lobbie*, clientelismo, etc, para conseguir seus objetivos. Na medida em que o *lobbie* é rentável, os diferentes grupos de interesse investem crescentemente parte de seus recursos nas citadas práticas, próprias de mercados dominados pelo jogo político.

Os grupos de interesse favorecidos podem gozar de maiores recursos para a ação de *lobbie*, para melhorar suas atividades organizacionais, para superar níveis de produtividade e rentabilidade no negócio de seus associados, e até para proteger-se de forma eficiente da concorrência externa e interna. Mas, a realidade é que na maioria dos casos o protecionismo e a distribuição de rendas institucionais não resultaram no melhoramento da eficiência produtiva.

Para os grupos de interesse mais influentes é mais fácil, barato e lucrativo obter rendas institucionais do que produzir com níveis superiores de eficiência. Quando envolvidos pela esfera estatal, podem decidir, no momento em que alocam seus recursos, entre investir de maneira democrática na totalidade das atividades produtivas, priorizadas de forma parcial, ou “investir” nas atividades especulativas dos grupos de interesse, como são o *lobbie* e a distribuição de rendas institucionais. A busca e obtenção de rendas institucionais por parte dos empresários também funciona como um mecanismo de compensação frente às falhas de mercado e fora de mercado, frente à incerteza da economia, à instabilidade das políticas públicas e a concorrência, que produz a menores custos e com maiores utilidades (MORALES, 2000).

Quanto ao tema das instituições, os neoinstitucionalistas estão convencidos de que os problemas estruturais dos países desenvolvidos e os fracassos de paradigma dos países em desenvolvimento têm nas instituições a sua causa fundamental (BERNAL, 1998).

Para o neoinstitucionalismo, e não para o institucionalismo norte-americano, as instituições representam um conjunto de restrições ou incentivos que governam as relações de comportamento dos indivíduos e dos grupos. Instituição não significa tão somente um organismo oficial, sendo um conceito mais amplo. A institucionalidade, além das organizações públicas e privadas, do Estado e do mercado, compreende aquele conjunto de normas, valores, leis, incentivos, apoios, acordos, convenções, costumes, critérios, condutas, regras do jogo, políticas, programas, incentivos, legislação, regulações e externalidades. Também são instituições as famílias, a

corporação, os sindicatos e todo tipo de organização em geral - empresas, cooperativas, organizações político-gremiais, organizações religiosas e esportivas, etc. (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

Considerando o conceito de institucionalidade, segundo Bejarano (1995), vale diferenciar entre arranjo institucional, que é o conjunto de regras que governam o comportamento em um domínio específico, e a estrutura institucional, que corresponde à totalidade de arranjos institucionais em uma sociedade.

O conceito de instituição corresponde a um apanhado de distintos conjuntos institucionais, que representam o interesse coletivo, tais como os direitos de propriedade, contratos, regulações, leis, normas, mercados, arranjos, etc. Nessa corrente, o desempenho é influenciado pela institucionalidade, que também afeta os agentes e as economias, e vice-versa.

Analisando as instituições como variáveis endógenas, que representam o interesse coletivo, segue-se o pressuposto neoclássico, através do qual o indivíduo atua somente para a “maximização” de seus benefícios individuais, sendo que tais benefícios individuais não são compatíveis com o bem-estar social. Quanto às instituições, são materializações do interesse coletivo, que defende o interesse e o benefício individual e que pretendem a “otimização” e a eficiência econômicas.

O neoinstitucionalismo preconiza que o homem, na medida em que necessita associar-se para produzir e intercambiar, ao tempo em que busca obter satisfação e vantagem econômica, utiliza as instituições como um elemento fixador das normas e incentivos, que servem de guia no momento das eleições individuais e coletivas, da vida material e cultural (NORTH, 1984, 1991; COASE, 1960; WILLIAMSON, 1994).

As instituições são criadas para facilitar ou dificultar, conforme o interesse, a mudança tecnológica, a resolução de conflitos, a formação do capital humano, a instauração de estruturas políticas democráticas, e para livrar de todo tropeço os fluxos econômicos, o intercâmbio e o fluxo de bens, serviços e fatores produtivos. As instituições determinam as limitações e os incentivos, de caráter político, social ou econômico que regem o intercâmbio e a interação humana (BEJARANO, 1998).

Sugere-se também, que o modelo neoclássico é restritivo e simplifica demais a realidade, uma vez que esta é mais complexa, pois as eleições dos agentes e o intercâmbio são afetados por muitos mais fatores que os ana-

lisados no modelo neoclássico. Por exemplo, os mercados são instituições com estruturas, arranjos, normas, acordos e leis, cuja finalidade é reduzir os custos de transação e coordenar as atividades econômicas, já que existem imperfeições:

- Como já vimos, a informação é incompleta, pouco confiável, de acesso restrito, imperfeita, inoportuna e custosa;
- Em virtude de mudanças nas sociedades, nas suas instituições e em suas economias, existe a incerteza e o risco, determinando assim que as eleições e preferências dos indivíduos sejam flexíveis. Sua racionalidade é limitada. Trata-se de um mundo incerto, onde uns agentes ganham, enquanto outros perdem, onde os produtores não podem apostar num futuro que é variável, já que também muda o gosto dos consumidores e sua demanda. A falta de certeza é também consequência do comportamento dos agentes públicos, privados e de suas instituições;
- O intercâmbio se dá num meio conflitante, onde os direitos de propriedade não estão definidos para sempre;
- Por existir indivisibilidades de bens e serviços, fatores e recursos, as funções de produção não são contínuas (STIGLITZ, 1991; GREENWALD e STIGLITZ, 1986, 1988; De BENEDICTIS, 1993).

As falhas fora do mercado são imperfeições geradas pela intervenção do Estado, pela mediação de políticos, tecnocratas e burocratas, alguns dos quais defendem interesses privados, enquanto outros pertencem a algum grupo de interesse com caráter público. Em parte, há falhas fora do mercado, porque a ação do setor público tem que enfrentar as mesmas falhas e imperfeições do mercado, enfrentadas pelos agentes privados (BEJARANO, 1998). Também há falhas fora de mercado, geradas em consequência de políticas públicas.

Em contraste com o modelo neoclássico, o neoinstitucionalismo considera dois tipos de transações: as de bens e serviços e as institucionais. As transações ocorrem em uma estrutura institucional, sob certas condições econômicas. É um ambiente em que todas as variáveis mencionadas são endógenas, os custos de transação são positivos, em que existem fric-

ções na troca e pugnas redistributivas, onde são necessários mecanismos de coordenação econômica, tais como fornecimento de informação, estabelecimento e garantia do cumprimento dos direitos de propriedade, controle da concorrência, etc., pois, com as imperfeições e os conflitos, juntamente com o efeito da incerteza, uns agentes do mercado podem ser eliminados como produtores ou consumidores de certo bem ou serviço (NABLI & NUGENT, 1989).

Os agentes têm um comportamento oportunista com o qual tentam melhorar sua posição, ficando com os benefícios das transações, sem pagar seus custos, como é o caso do já mencionado *free-rider* (De BENEDICTIS, 1993).

Para os neoinstitucionalistas, apesar das suas restrições, as instituições moldam tanto os preços e a dotação de recursos, quanto o comportamento e as eleições dos indivíduos. Os intercâmbios econômicos e políticos que ocorrem nos mercados estão sujeitos aos arranjos institucionais, condicionados pela história e pelas características dos países envolvidos. O mercado e as demais instituições relacionam-se entre si e coexistem em numerosas e complexas combinações.

As diferenças de oportunidades no intercâmbio – realidade assimétrica – fazem com que os agentes assumam um comportamento oportunista, que leva a conflitos, agudizando as assimetrias da informação e elevando os custos de transação, até que os custos de transação tornem-se elevados ao ponto de não mais permitirem o intercâmbio. Daí, a pertinência das ações institucionais, tendo em vista a necessidade de se reduzir custos de transação, bem como as assimetrias da informação, viabilizando o intercâmbio. No neoinstitucionalismo, em se tratando da seleção de alternativas por parte dos agentes, as instituições servem como sinalizadoras, diferente do modelo neoclássico, onde os únicos sinais de mercado são os preços (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

Os custos do intercâmbio ou custos de transação, que se agregam aos custos de produção, tornam necessárias as instituições, já que existem conflitos e pressões na luta pela distribuição da renda e dos custos de transação. Dessa maneira, os custos de transação geram conflitos e afetam as mudanças nas eleições, preferências e conduta dos agentes.

Os neoinstitucionalistas creem que existem diferentes níveis de desempenho econômico entre as diversas economias e a grande variedade de

agentes econômicos, em termos de produtividade, eficiência e equidade, o que depende da natureza das instituições existentes, ou seja, se suas ações podem ou não diminuir os custos de transação, conforme sua definição e especificação, sua capacidade de fazer cumprir seus mandatos e da eficácia nas negociações, no sentido de solucionar controvérsias. As instituições com maior desempenho são as que mais conseguem reduzir os custos de transação, próprios do intercâmbio, promovendo estímulo a esse tipo de atividade (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

No neoinstitucionalismo, o mercado, além de ser um lugar de trocas, é um espaço de produção de símbolos, conhecimentos, práticas contratuais, etc. As condições econômicas e as funções técnicas de produção são diferentes de um ator para outro e de uma economia para outra. Também existem diferenças regionais e culturais entre os agentes, as instituições e as economias. Os mercados enfrentam diferentes restrições, o que resulta na coexistência de diferentes níveis de desempenho. Aqui está claramente expresso o postulado neoinstitucional, quando afirma que as instituições influenciam nas seleções de diversas alternativas dos agentes e das economias, tanto em nível das ações individuais, quanto das coletivas (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

Os indivíduos, com seus níveis de utilidade, lucro e benefício, são influenciados pelas instituições e pelo mercado, quando então afetam o bem-estar social. Ao impactar a economia, supondo-se que esta funcionasse em equilíbrio, muda-se para uma situação de desequilíbrio quase que permanente, agora, sem a contribuição da chamada “mão invisível”, que a ajustasse automaticamente. Surge desse modo a necessidade das instituições no sentido de corrigir as imperfeições de mercado e para dirimir ou conciliar as controvérsias, promovendo redistribuição das rendas e dos custos do intercâmbio (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

O mundo da aplicação é um espaço de ofertas e demandas conflitantes. Segundo os neoinstitucionalistas, requer negociações entre instituições, agentes, mercados e economias, com interesses diversos e antagônicos, onde se exige a criação de instituições eficientes, que materializem inovações institucionais, mediante soluções cooperativas, no intuito de melhorar o desempenho econômico. Portanto, as instituições e suas mudanças afetam significativamente as eleições e o desempenho, bem como moldam a conduta econômica dos agentes, economias, mercados e até

mesmo as instituições. Tendo em vista que, com os arranjos institucionais, uns atores “ganham” e outros “perdem”, a negociação e acordos do tipo participativo são fundamentais para garantir a legalidade e legitimidade institucionais (MORALES, 1996; MORALES, 1997).

Diante desse contexto, o neoinstitucionalismo assegura que o mercado, por si só, não ajusta e coordena a economia, não dirime os conflitos, bem como não garante a ótima alocação de recursos, de modo a levar ao melhor desempenho econômico (MORALES, 1996; MORALES, 1997). Apregoa a necessidade de instituições eficientes, que materializem as orientações do processo político, que considerem a “vontade política” com o fim de lograr o melhor desempenho econômico e com equidade (BEJARANO, 1998; MACHADO & MORALES, 1996).

À guisa de conclusão do presente capítulo pode-se afirmar que a economia institucional se alicerça em um corpo teórico potente e mais atual para explicar o funcionamento da economia e dos determinantes do desempenho econômico, servindo ao estudo do objeto geral de estudo aplicado, no caso do projeto Reca e do desenvolvimento regional acreano.

O objeto da pesquisa no presente capítulo foi basicamente a Economia Neoinstitucional, a partir dos trabalhos dos economistas mais destacados das últimas décadas. A visão geral da pesquisa realizada e a contribuição que se espera desse estudo tem se pautado sobre as principais teorias e modelos construídos nessa recente abordagem. Por tratar-se de um corpo teórico relativamente novo e promissor, na explicação de temas tão importantes da economia, tal como o desempenho econômico, seu estudo se justifica.

Quanto à hipótese de trabalho, se pode concluir que a economia institucional, em seu conjunto – institucionalismo norte-americano, neoinstitucionalismo e desenvolvimentos posteriores –, corresponde a uma abordagem complementar à tradicional, tornando a análise mais ampla, rica e próxima da realidade econômica.

CAPÍTULO II

**O CONTEXTO NACIONAL
E REGIONAL, PROBLEMAS
E RESTRIÇÕES AO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL ACREANO E AO
DESEMPENHO ECONÔMICO**



O estudo do contexto nacional e regional, dos problemas e restrições ao desenvolvimento regional acreano e ao desempenho econômico dos seus empreendimentos permite elaborar um amplo diagnóstico das causas que incidem negativamente nas atividades produtivas do Acre. Em nível macroeconômico, existe, desde 1980 até 2003 – período de estudo –, um quadro desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômico na esfera nacional.

No que tange à microeconomia, a existência do Custo Brasil (custo que os produtores nacionais têm e os produtores dos países concorrentes não têm) e o impacto nefasto da política pública sobre ele, incidem nos baixos índices da competitividade dos produtos nacionais, se comparados com os do resto do mundo. Na esfera regional, os contextos histórico, institucional e econômico, junto às restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas, além de diminuir a produtividade e competitividade empresarial, dificultam o desenvolvimento econômico e social.

As conclusões do presente capítulo permitem estabelecer que o desenvolvimento regional acreano e o Projeto Reça têm muitas restrições a enfrentar e poucas oportunidades a aproveitar. Considerou-se interessante estudar, no próximo capítulo, a explicação do êxito do Reça, de seu desempenho econômico frente às múltiplas restrições, pensando na possibilidade de aplicá-la no desenho de soluções orientadas, tanto para os empreendimentos individuais, quanto para o desenvolvimento regional.

O objeto da pesquisa no presente capítulo corresponde ao contexto nacional e regional do desenvolvimento regional e do Projeto Reça, de seus problemas e restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas. O estado atual do conhecimento no âmbito nacional é bastante amplo, enquanto que o conhecimento macro, micro e mesoeconômico recente da região é quase que inexistente, razão pela qual se justifica o estudo.

As hipóteses de trabalho afirmam que, no contexto nacional, desde 1980 até 2003, existe um ambiente macro e microeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos. Já no contexto regional, existe uma série ampla de restrições macro, micro e mesoeconômicas que afetam o desenvolvimento regional e impedem o surgimento, estabilização e crescimento de empreendimentos econômicos, impactando assim a economia regional.

Com relação à revisão de literatura no assunto Economia Brasileira,

autores, tais como Pereira, Gonçalves, Cintra e Franco, criticam o modelo de desenvolvimento. Os estudiosos Tavares, Belluzo, Pereira e Lessa trabalham o financiamento externo e a dívida externa. O tipo de câmbio e o regime cambial são tratados por Tavares e Belluzo: taxa de juros e déficit na conta corrente são abordados por Pereira, Sochazcewski, Velloso, Posas, Singer, Mendonça de Barros e Abreu; por outro lado, Tavares, Belluzo, Cintra e Gonçalves se referem ao desequilíbrio comercial, à abertura econômica e ao ajuste da estrutura produtiva; Tavares e Belluzo criticam a política monetária e fiscal, enquanto que os temas sobre o crédito, restrições financeiras e fiscais são estudados por Pastore, Fraga, Giannetti, Giambiagi, Ferraz, Coutinho, Reis, L. C. Barros, Abreu, García, Arida, Bacha e Hadad.

Na literatura da microeconomia brasileira se destaca autores como Bussinger, Silva, Mantega, Trevisan, Netto, Mercadante, Amadeo, Nassif, Nóbrega, Klein, Kucinsky, Werneck, Canuto, Castro e Barros.

Como mencionado acima, não existem estudos abrangentes recentes da macro e microeconomia regional acreana, razão pela qual a sua pesquisa foi realizada sobre os documentos do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre – conhecido localmente como o projeto BID –, complementado com alguns dados do Ipea/Pnud e do Senai. O levantamento das restrições macroeconômicas ao desenvolvimento regional foi possível através da realização de 25 entrevistas, e o das restrições microeconômicas se pautou em 65 entrevistas.

A metodologia e processo de pesquisa da primeira parte do presente capítulo, correspondente ao estudo do contexto macro e microeconômico nacional, com suas respectivas restrições, geradas contra as iniciativas produtivas, consiste inicialmente na revisão bibliográfica dos textos originais dos principais teóricos da Economia Brasileira e posteriormente em seu contraste e acoplamento na explicação da realidade econômica do país.

Na realização da segunda parte, relacionada com o estudo do desenvolvimento e contexto econômico regional e das restrições encontradas pelos agentes econômicos – produtores, pesquisadores, professores, diretores e funcionários de alto escalão das diferentes organizações públicas das esferas nacional, regional e municipal, ONGs, sindicatos, associações de produtores, cooperativas, assistentes técnicos e governantes em geral –, foram elaboradas e realizadas aproximadamente 90 entrevistas pessoais, além de uma revisão da escassa bibliografia existente. O material aplicado

nas entrevistas consistiu de um questionário que apontava para o levantamento das limitações e restrições ao desenvolvimento regional e à produção agro-empresarial.

No tocante à descrição da área de estudo, o estado do Acre é um território de características amazônicas, localizado na Amazônia Ocidental brasileira, que apresenta escasso desenvolvimento econômico e social, contando com um meio ambiente consideravelmente preservado, como se verá posteriormente.

Vale a pena adiantar que, apesar do impacto negativo das restrições econômicas sobre o desempenho econômico do Projeto Reça e das conseqüentes instabilidades e imprevisibilidades, tais obstáculos constituíram-se em uma poderosa força de inovação institucional, que foi aplicada de forma criativa no desenho de soluções próprias e específicas.

2.1 O contexto nacional (1980-2003)

O presente estudo aborda principalmente uma restrição em nível macroeconômico, relativa à ordem nacional, quanto ao desenvolvimento e crescimento econômicos, que incide direta ou indiretamente no desempenho econômico do desenvolvimento regional acreano e de qualquer empresa localizada no território nacional, incluído o Projeto Reça.

Durante o período existe um quadro macroeconômico desfavorável ao desenvolvimento e crescimento econômicos. O fato de que os agentes tenham que enfrentar uma série de limitações de tipo macroeconômico, derivadas da ação do livre mercado e da política pública, para exercer a sua atividade econômica, é um desafio que marca sua presença em nível nacional, estadual, municipal e das empresas.

Quanto às restrições microeconômicas da ordem nacional, que afetam o desempenho econômico regional e do Reça, se configuram no Custo Brasil, bem como no impacto da política pública sobre referido custo.

2.1.1 Restrições macroeconômicas nacionais

Como acima mencionado, a mais importante das restrições macroeconômicas nacionais, que incidem no desempenho econômico do Reca e da produção do Acre, está na existência de um quadro macroeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos.

Um quadro macroeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos (1980-2003)

A economia brasileira, depois de quarenta e três anos de crescimento, a um ritmo de 7% anual (GONÇALVES & CINTRA, 2004), durante o período de 1937-1980, na década de 80, inicia uma nova fase recessiva do ciclo econômico, ainda não superada até 2003.

Esse período de crescimento foi marcado pela transformação de uma economia exportadora de café em uma economia urbano-industrial, produtora de bens de consumo em massa, através da implantação de um “modelo desenvolvimentista” de “substituição de importações” (GONÇALVES & CINTRA, 2004), de tipo “modernizante” e excludente – a denominada modernização conservadora, conforme Fiori –, onde o Estado desempenha papel fundamental no momento de financiar a produção de setores estratégicos – petróleo, energia, telecomunicações – e no processo de internacionalização da estrutura produtiva, com a incorporação restrita das massas ao mercado de trabalho e ao consumo (GONÇALVES & CINTRA, 2004)

Esse modelo de desenvolvimento, de um lado, além de deixar estabelecidas as bases da dependência externa de recursos para o financiamento do desenvolvimento, deixou um legado de falhas fora do mercado, dentre as quais se contam o protecionismo, que favoreceu os baixos níveis de competitividade, os altos índices de demanda de rendas institucionais por parte dos grupos de interesse produtivos e especulativos mais influentes, o uso de influências privadas no desenho das políticas públicas, a corrupção, o

desperdício e seus consequentes endividamentos públicos e privados, demissões e privatizações (FRANCO, 2004). De outro lado, deixou a semente da crise fiscal, na medida em que o setor estatal estava comprometido em cobrir quase todos os gastos e custos do processo de desenvolvimento e em dividir grande parte dos lucros com o capital financeiro e produtivo nacional e internacional.

Duas são as consequências nefastas geradas por esse modelo de desenvolvimento: a exclusão social e econômica de algumas classes sociais e o fato de permitir que atividades financeiras sejam tão lucrativas quanto atividades produtivas.

Em relação ao problema do financiamento externo, com o “choque” de interesses, causado pelo aumento da taxa de juros norte-americana, em 1979, com a elevação dos preços do petróleo e a redução da demanda externa, as condições de financiamento deterioraram-se profundamente (GONÇALVES & CINTRA, 2004). O período 1985-1995 correspondeu a uma fase na qual o financiamento externo foi escasso (TAVARES & BELLUZO, 2002) e custoso, impedindo assim o acesso maciço aos recursos para financiar o desenvolvimento.

Acrescente-se que, segundo Pereira (2002), entre 1980 e 1994 a situação crítica esteve relacionada com a crise da dívida externa e fiscal, bem como com o liberalismo comercial e financeiro. A dívida externa remete a um problema de solvência da nação como um todo e a crise fiscal, como um desdobramento da precariedade do Estado – setor público –.

A crise da dívida externa e a crise fiscal levaram o país à insolvência externa e à paralisação do Estado e, por conseguinte, à instabilidade macroeconômica, caracterizada por elevadas taxas de inflação, de juros e pela estagnação (PEREIRA, 2002; TAVARES & BELLUZO, 2002). A dívida contribuiu ainda com o aprofundamento da dependência externa de recursos para o financiamento do desenvolvimento, com a redução do investimento e do gasto público, que por tantos anos serviu como elemento dinamizador na economia brasileira.

A ruptura do Tratado Bretton Woods, de 1944, e as decisões de flutuação do tipo de câmbio, nos países avançados, levaram a uma tremenda instabilidade monetária e financeira, favorecendo a especulação financeira desenfreada, que, sendo acompanhada pela crescente dívida pública e fragilidade dos setores estatais, criaram ambiente sociológico, econômico

e político propício à implantação das políticas econômicas restritivas, de estabilização e alta taxa de juros, de viés neoliberal, que garantem à banca internacional a continuidade do pagamento da amortização e dos juros das dívidas já adquiridas e das futuras, bem como permitem a manutenção de elevados lucros de curto prazo para os banqueiros e donos de empresas financeiras (LESSA, 2004).

Retrata-se assim o contexto internacional, onde os influentes e ricos aplicadores líquidos de dinheiro, juntamente com seus “fãs”, constituíram-se na força política dominante dos países abastados (LESSA, 2004), arrasando as sociedades em desenvolvimento e subdesenvolvidas a processos de estagnação, retrocesso, pobreza e pauperização. Nesse sentido, a globalização surge da pressão realizada pelos interessados em internacionalizar a sua riqueza, adotando-se o neoliberalismo como a política econômica que permite estabilizar as economias sem crescimento, de forma compatível com o liberalismo econômico, liberdade de capitais e câmbio flutuante, com estabilidade monetária interna (LESSA, 2004).

As condições impostas pelos agentes mencionados foram: adicionar à abertura comercial a abertura financeira e combater a inflação através da elevação da taxa de juros e com o ajuste fiscal (PEREIRA, 2004).

No período 1980-2003, a lista de reformas da economia brasileira começa em 1987, com a renegociação da dívida e a abertura comercial. Em 1993, continua a desvalorização cambial, com a neutralização da longa trajetória inflacionária, em 1994, através da implementação do Plano Real, que inclui uma forte sobrevalorização da moeda brasileira, e posteriormente se dá o processo de desvalorizações cambiais (PEREIRA, 2004).

Após da desvalorização de janeiro de 1999, o câmbio flutuante, em uma economia tal como a brasileira, de moeda não conversível, com elevado endividamento externo e obrigada a reduzir o déficit em conta corrente, não eliminou o risco cambial, situação essa que impõe ao Banco Central intervir para eliminar as flutuações (TAVARES & BELLUZO, 2004).

As intermináveis ondas de desvalorização cambial, até o ano de 1993, e o regime apertado de metas inflacionárias, quando a relação dívida/PIB muda, acompanhando as mudanças nas taxas de juros e de câmbio, se conjugam para impedir a redução da dívida com uma alta taxa de juros. O baixo crescimento e elevada necessidade de financiamento externo somadas às exigências do Fundo Monetário Internacional, de superávits primários

crescentes, determinam a redução do gasto público (TAVARES & BELLUZO, 2004).

Na conformação da realidade macroeconômica brasileira dos últimos tempos, o liberalismo econômico-financeiro, a abertura comercial e a globalização são peças chave, no sentido de propiciar um crescente endividamento externo e uma crise fulminante do setor público. O Estado perdeu seu papel de criação e atualização da infraestrutura, bem como de “carro chefe”, que alavancava o setor privado, nas indústrias de insumos básicos, de bens de consumo e de bens de capital e, com isso, perdeu em crescimento e desenvolvimento, levando a economia nacional a uma estagnação prolongada (LESSA, 2004).

Com as aberturas comercial e financeira, juntamente com o processo de desregulação e de perda do controle nacional sobre as empresas e os bancos, se desarticularam os mecanismos de coordenação estratégica da economia brasileira, como, por exemplo, o papel do Estado, de fornecer externalidades positivas para o setor privado - investimentos públicos em infraestrutura, insumos em condições e preços adequados e bancos públicos, que liderassem a expansão do crédito (TAVARES & BELLUZO, 2004).

O Brasil, que realizava seu programa de estabilização e que criou uma oferta de ativos atrativos (títulos de dívida pública de curto prazo de elevada liquidez, ações de empresas em processo de privatização, bônus e papéis comerciais de empresas e de bancos de boa reputação e ações depreciadas das empresas afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial), segundo as normas dos mercados financeiros liberalizados, enfrentou uma situação de rápida queda da inflação, acompanhada de uma redução muito mais lenta da taxa de juros, pelos compromissos adquiridos com os investidores estrangeiros, que compram papéis financeiros de países de alto risco e moeda não conversível. Dessa maneira, o processo de estabilização macroeconômica ganha vulnerabilidade, em virtude da dependência de recursos externos para financiar o déficit em conta corrente (TAVARES & BELLUZO, 2004), como também por problemas de inconsistência dinâmica.

O endividamento é um problema, quando é utilizado para financiar consumo e não investimento; torna-se ainda mais preocupante quando utilizado para pagamento de juros e serviços da dívida e para a compra de importações. Depois de 1994, com uma taxa de câmbio sobrevalorizada e altas taxas de juros, é de se esperar o crescimento da dívida, que vai aumen-

tando com o crescimento do risco-país, que por sua vez incrementa a taxa de juros (PEREIRA, 2002).

Na verdade, as altas taxas de juros não se justificam como mecanismo atrativo de capitais externos. O importante não é atraí-los, mas sim regular a sua entrada, de maneira que permita manter a taxa de câmbio competitiva, como fazem os países asiáticos, os quais não se encontram semi-estagnados durante o período analisado. Quanto à inflação, as elevadas taxas de juros em níveis três e quatro vezes superiores aos dos países classificados com riscos similares, não são justificáveis. Em suma, esses níveis elevados de taxa de juros não são necessários para manter uma macroeconomia saudável (PEREIRA, 2004).

No plano interno, a política macroeconômica era e continua a ser igualmente desastrosa durante o período. A taxa de juros básica do Banco Central, que ainda é bastante elevada, se mantinha nesse patamar, em termos reais, desde o final dos anos 80, e foi violentamente elevada, de forma irresponsável, em dezembro de 1991, como fruto de um acordo com o FMI. No Plano Real, apesar do risco-país se encontrar em um baixo nível, a taxa de juros permaneceu ainda elevada (PEREIRA, 2004).

Por um lado, o tipo de câmbio foi valorizado para aumentar os salários nominais, e pelo outro, a contenção do gasto público e as elevadas taxas de juros foram usadas para controlar a inflação, o que no seu conjunto levou à crise cambial (PEREIRA, 2002).

Nos anos 90, mediante a liberalização financeira e depois de 10 anos de escassez do financiamento externo, o Brasil volta a ser receptor de capitais sem conseguir alcançar os níveis de estabilização dos anos 70. A partir de 1995 começa a receber investimento estrangeiro direto, destinado a fusões e aquisições, sobretudo na privatização dos serviços antes públicos, como o são as telecomunicações, telefonia e os bancos (TAVARES & BELLUZO, 2002).

A lógica do investimento estrangeiro direto, nos anos 90, foi de atender o mercado interno, através do seu crescimento em termos de fusões e aquisições, e não de instalação, expansão e exportação de excedentes, como ocorreu nos anos 50 e 60, o que levou a um aumento adicional das importações. A assimetria comercial – exportações menores que as importações – e aquela entre o ritmo acelerado do crescimento dos passivos externos e a queda das exportações tornou-se o principal obstáculo ao crescimento

sustentado da economia (GONÇALVES & CINTRA, 2004).

As aberturas comercial e financeira criaram para o Brasil um quadro macroeconômico de crescente desequilíbrio externo nas balanças comercial e de serviços, que, acompanhado das sucessivas elevações da taxa de juros, em um ambiente de crises financeiras globais recorrentes, determinaram uma trajetória macroeconômica de “*stop and go*” (TAVARES & BELLUZO, 2004).

A abertura comercial e financeira permitiu o uso da âncora cambial, no sentido de conter a inflação e de manter taxas de juros elevadas para atrair capitais externos. No entanto, a valorização da cotação do “real” e as reduções das tarifas alfandegárias levaram a um extraordinário crescimento das importações e à desaceleração das exportações (GONÇALVES & CINTRA, 2004). Desde então, o país passou por duas graves crises cambiais, seguidas de drásticas elevações de juros, aumentos dos impostos e recessão, no intuito de conter as repercussões do aumento da cotação do dólar sobre os índices de inflação, num processo de crescimento descontínuo e baixo (GONÇALVES & CINTRA, 2004).

A intensa mobilidade de capitais tem gerado instabilidade das políticas macroeconômicas e não permite a execução da política de crescimento. A entrada de capitais permite um pequeno aumento do consumo e sobrevalorização, e a saída dos mesmos implica em desvalorização cambial e aumento da taxa de juros. A dependência dos humores e dos juízos dos mercados financeiros internacionais impede qualquer política ativa de produção e investimento, pelo fato de serem precárias as informações adequadas para a tomada das decisões por parte dos investidores (TAVARES & BELLUZO, 2002).

A partir de 1990, com a abertura comercial, se iniciam desajustes estruturais que impõem restrições a um crescimento mais elevado e sustentado. Assim foi que os empresários, no seu processo de reestruturação produtiva, usaram todas as técnicas possíveis para ganhar competitividade: *downsizing*, flexibilização de contratos de trabalho, terceirização, fechamento de linhas de produção, especialização em produtos de menor valor agregado, uso de técnicas e tecnologias avançadas e informatização de processos, bem como desemprego em massa. Essa modernização restrita, sem uma política industrial ativa, implicou no crescimento das importações e no abandono da própria indústria nacional. Além disso, a especialização de

linhas de produção na indústria de insumos pesados, sobretudo na química, resultou no aumento do coeficiente importado (TAVARES & BELLUZO, 2002).

Apesar do positivo desempenho do setor agrícola, nem a forte desvalorização cambial de 1999, nem suas posteriores sobrevalorizações, conseguiram compensar o déficit manufatureiro, demonstrando que o desequilíbrio estrutural persiste. Ao contrário de períodos anteriores, a modernização brasileira dos anos 90 determinou o surgimento de uma estrutura industrial descontínua e atrasada cuja reativação, por si só, não permite enfrentar as atuais condições de produção e concorrência internacionais (TAVARES & BELLUZO, 2002).

No Brasil, o ajuste da sua estrutura produtiva, através da internacionalização de novas tecnologias importadas, sem a expansão e modernização do setor nacional de bens de capital, sem a perspectiva de uma ampliação rápida do seu mercado interno, não culminou em um aumento considerável do seu produto interno bruto e das exportações (TAVARES & BELLUZO, 2002).

Com relação à fragilidade financeira do setor público, produto da abertura financeira externa e da política cambial, têm-se apresentado contraditórias tendências: aumento da carga fiscal, de 22% para 30% do PIB; elevação da dívida pública mobiliária, de 20%, em 1994, para 50% do PIB, em 2002; redução do gasto público produtivo - investimento e uma expansão insuficiente dos gastos sociais, que mesmo assim não são comparáveis aos níveis dos anos 80 (TAVARES & BELLUZO, 2002).

Existe uma relação perversa entre as políticas fiscal e monetária. Com a entrada de capitais, ocorre a concomitante expansão do passivo externo e das reservas do Banco Central, cuja política de esterilização conduz ao crescimento da dívida pública interna. Na saída de capitais, as reservas diminuem e a taxa de juros sobe, o que encarece o serviço da dívida. Isto acontece tanto no regime de câmbio fixo, quanto no flexível-administrado; nos dois casos, o Banco Central é obrigado a comprar e vender dólares, tentando manter uma proporção razoável entre reservas públicas e privadas. O grande montante de reservas que o Banco Central deve manter para aparentar uma situação de solvência impossibilita a adoção do tipo de câmbio flutuante puro. Como os títulos de riqueza em reais e os denominados em dólares são substitutos imperfeitos, o mercado financeiro mantém o arbí-

trio entre taxas de juros internas e externas – atento ao risco cambial, de liquidez e de solvência –, o que impede a convergência das taxas e exige a administração do tipo de câmbio (TAVARES & BELLUZO, 2002).

Dessa forma, as políticas monetária e fiscal perdem autonomia em países como o Brasil, que mantém elevado endividamento externo e que não consegue reduzir significativamente o déficit em conta corrente. Nessas condições, o câmbio flutuante não elimina o risco cambial, e o Banco Central tem que intervir, quando a apreciação ou depreciação do real dependem do fluxo de capitais internacionais e da maior ou menor separação de ativos e passivos, em dólar, dos bancos, empresas e rentistas, com sede no Brasil. Por sua vez, a relação dívida/PIB – adotada como meta junto ao FMI – varia com as taxas de juros e de câmbio, determinando a valorização ou desvalorização da dívida pública em reais e em dólares. A sua redução, com elevadas taxas de juros, baixo crescimento e elevada necessidade de financiamento externo, exige elevados superávits primários fiscais e o recorte dos gastos sociais (TAVARES & BELLUZO, 2002).

Como críticas à política pública, anteriormente descrita, e a título de sugestão, com a nova estratégia de desenvolvimento, considerando um curto prazo, se faz necessário mudar a equação macroeconômica perversa, configurada em elevadas taxas de juros e de câmbio ainda valorizadas. Desta forma, é possível alcançar estabilidade de preços e equilíbrio das contas externas e fiscais, sendo necessário confrontar os interesses dos rentistas e do mercado financeiro, bem como a ortodoxia convencional em que se apoiam. Com relação às reformas institucionais, podem apresentar-se resultados no médio prazo (PEREIRA, 2004).

Ressalta-se que a experiência dos países mostra que só é possível alcançar altos níveis de poupança e crescimento quando a taxa de câmbio se mantém depreciada. Aqui, no plano das relações externas, a decisão de abrir a conta de capital para que o financiamento possa ocorrer livremente no mercado e assim crescer com poupança externa, significou perder o controle sobre a taxa de câmbio e sua valorização crônica (PEREIRA, 2004). Neste sentido, tal política, além de permitir destruir o modesto ajuste externo até então logrado, deixou a economia nacional mais vulnerável frente a novas crises de balanço de pagamentos, dos anos 1998 e 2002 (PEREIRA, 2004).

Pereira também colocava que o Brasil prescinde de uma estratégia

de desenvolvimento que diminua a dependência financeira externa, tanto para o equilíbrio macroeconômico, quanto para reduzir a vulnerabilidade externa diante das pressões decorrentes das políticas de ajuste. É necessário diminuir o déficit em conta corrente, tanto quanto seu financiamento por empréstimos externos e por investimentos estrangeiros em portfólio. Também se faz necessário reduzir a dependência do investimento estrangeiro direto, mesmo porque agora se está concentrando em serviços para o mercado interno, que não produzem exportações e não substituem importações e que, pelo contrário, significam remessas de lucros para o exterior (PEREIRA, 2004).

Não obstante, um grande projeto nacional de desenvolvimento, apoiado no setor moderno capitalista, não deve esquecer-se da sua incapacidade de absorver toda a mão de obra excedente no país, para o qual é necessário desenhar políticas de inclusão dos trabalhadores na vida econômica, que lhes permitam melhorar condições de vida, bem como serem integrados ao mercado, sem que para isso, necessariamente sejam os empresários a empregá-los (PEREIRA, 2004).

Com uma economia crescendo menos de 1% ao ano, em 2003, e a baixas taxas nos últimos 25 anos, não há condição de se absorver o crescimento da população, com sua conseqüente demanda por bens, serviços, infraestrutura e emprego (PEREIRA, 2004).

Pereira pensa que o Brasil ainda não alcançou um nível de desenvolvimento autossustentável por não ter recuperado a estabilidade macroeconômica dos anos 70 e pela incompatibilidade distributiva, originada pelo descompasso entre o aumento da produtividade e a remuneração do trabalho, pois existe uma incongruência distributiva entre salários, lucros e juros. Entre 1969 e 1998 os salários diminuíram a sua participação, de 39,4 para 28,8%, enquanto que os lucros aumentaram de 38,2 para 46,3%, junto com os juros e arrendamentos, que passaram de 22,4 para 24,9%. Os aumentos de produtividade não são acompanhados pelo crescimento dos salários, o que explica o aumento dos lucros (PEREIRA, 2002).

Para retornar ao desenvolvimento é necessário prosseguir com as reformas, que deem ao Estado condições para que desempenhe seu papel de garantir o funcionamento dos mercados e promover a distribuição da renda. O desenvolvimento só é possível quando o Estado e o mercado são fortes (PEREIRA, 2004).

Por outro lado, em relação com a distribuição interpessoal da renda, entre 1970 e 1995, os 20% mais ricos aumentaram a sua participação de 61,9 para 63,4%, enquanto que os 20% mais pobres viram diminuir a sua participação de 3,4 para 2,4%. A concentração da renda mostra-se escandalosa. Na medida em que os empresários aumentam a sua produtividade e não aumentam proporcionalmente os salários, os seus lucros crescem e, na medida em que a taxa de juros se eleva, a receita dos rentistas cresce. O efeito dos aumentos salariais desaparece com o fenómeno inflacionário (PEREIRA, 2002).

Outro elemento causal da crise atual, que, segundo o consenso entre os maiores economistas do país, talvez seja a maior restrição externa enfrentada pela economia brasileira, é o déficite na conta corrente externa. Em 2002, o déficite foi de 4% do PIB. Trata-se de um fator que exige a elevação do investimento estrangeiro direto (IED). Em razão da poupança externa – sob a forma de IED – não poder indefinidamente financiar a falta de recursos, a taxa de crescimento tende a baixar. Por outro lado, o IED somente fluirá se o país crescer (PASTORE, 2002). Singer preconiza que haverá crescimento nacional se a economia mundial crescer. Em suma, como disse Afonso Celso Pastore, se deve montar uma política de crescimento com um déficite em conta corrente financiável (SOCHAZCEWSKI, 2002).

Velloso, Mendonça de Barros, Possas e Singer consideram como não sustentável um déficite permanente em conta corrente de 4% ao ano. Medeiros e Serrano acreditam que, mantidas as tendências atuais, não é possível crescer de forma significativa nem de maneira sustentável, pois isso depende do balanço de pagamentos, e este se encontra pressionado pelas dívidas externas – pública e privada – e pelos serviços oriundos do estoque de IED. Segundo Coutinho, os serviços da dívida externa e do estoque de IED implicam 3% do PIB, em formato de juros e dividendos. Dada a relativa fragilidade no desempenho da balança comercial, é ingênuo pensar que o IED irá financiar este vazio indefinidamente (SOCHAZCEWSKI, 2002).

Segundo Marcelo de Paiva Abreu, parece haver consenso de que a causa do déficite está no fato de se haver aberto a economia contando com uma pauta de exportação que não respondia adequadamente à súbita elevação das importações. “As exportações não são dinâmicas pelo seu baixo conteúdo tecnológico; o Brasil participa pouco dos mercados modernos, dinâmicos e tecnologicamente densos” (SOCHAZCEWSKI, 2002).

Em termos das restrições financeiras internas, economistas, tais como Pastore, Fraga, Giannetti, Giambiagi, Ferraz, Coutinho, Reis, L. C. Barros, Abreu, Garcia e Arida, enfatizam, os mecanismos domésticos de poupança e investimento. É considerado baixo o nível de poupança doméstica e como difícil a sua canalização para o investimento produtivo, que são problemas ligados à intermediação financeira e ao mercado de capitais (SOCHAZCEWSKI, 2002). Não existe financiamento para o longo prazo; a poupança interna é baixa, levando em conta que o Estado desperdiça poupança, direcionando poupança privada para o consumo e não para o investimento. Segundo Eduardo Giannetti, a poupança externa é limitada. Afonso Celso Pastore coloca que o problema da poupança se relaciona com seu redirecionamento, via mercado de capitais. O mercado de capitais e o sistema financeiro brasileiros apresentam secularmente sua incapacidade de gerar fundos de longo prazo, seja de crédito ou de risco (SOCHAZCEWSKI, 2002).

A restrição de crédito é uma questão levantada por alguns economistas. No entanto, para Nogueira Batista, tendo em vista a falta de crédito, existe uma capacidade ociosa de recursos (mão de obra, recursos naturais e capacidade empresarial). José Roberto Mendonça de Barros atribui papel de protagonista à disponibilização de crédito ao consumo, no processo de retomada do crescimento a partir do mercado interno. A relação crédito/PIB é baixa e está na ordem de 30% (SOCHAZCEWSKI, 2002).

Com respeito à questão fiscal, na medida em que a taxa de juros tem que se manter elevada para equilibrar o balanço de pagamentos, o orçamento fiscal é penalizado com uma carga brutal de juros da dívida pública. Portanto, a solução da questão externa traria o alívio das contas públicas (SOCHAZCEWSKI, 2002). A análise obtida a partir de outro ângulo, de acordo com Rogério Werneck, apresenta a restrição fiscal como bloqueio à retomada do investimento público, direcionado para modernizar o aparelho estatal ou a infraestrutura. No tocante ao pensamento de Marcelo de Paiva Abreu e Luiz Carlos Mendonça de Barros, a estrutura tributária é onerosa às exportações, por restar competitividade aos produtos brasileiros (SOCHAZCEWSKI, 2002). Outros economistas pensam que a estrutura fiscal distorce o sistema de preços, onerando o investimento, a qualificação e a estabilidade da mão de obra, como afirma Edward Bacha, bem como eleva a taxa de juros, segundo Marcelo de Paiva Abreu e Paulo Hadad (SOCHAZCEWSKI, 2002).

Em termos gerais, se pode inferir que existe um consenso entre os diferentes autores de que a grande dependência externa de recursos – IED, divisas oriundas das exportações e dos empréstimos externos – para financiar o desenvolvimento econômico brasileiro consiste em um grande e sério problema, ainda não resolvido, que incide significativamente na instabilidade econômica e na criação das condições que impedem o crescimento e o desenvolvimento econômicos, bem como influencia no desenho de políticas públicas contraproducentes. Outros problemas graves, que impedem o crescimento e o desenvolvimento econômicos, tratados por muitos autores, estão relacionados à taxa de câmbio sobrevalorizada, à elevadíssima taxa de juros, à pesada dívida externa, à elevada carga tributária, ao escasso investimento, ao balanço negativo das contas externas, aos baixos níveis de poupança e às perdas de controle, regulação e estímulos públicos sobre os mercados, real e nominal, de tipo privado. Em termos conclusivos, é possível afirmar que existe um quadro macroeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos durante o período 1980-2003.

Finalmente, no médio prazo, a atual política macroeconômica, em 2003, parece apostar na diminuição do grau de vulnerabilidade externa, no sentido de tentar reduzir o desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente – mediante a geração de superávits comerciais elevados e continuados –, pela implantação de controles preventivos sobre a conta de capitais do balanço de pagamentos e por um esforço de acumulação de reservas internacionais. Em longo prazo, a meta é crescimento sustentado com inclusão social e distribuição da renda.

A título de conclusão, segundo a visão de integrantes do Projeto Reça, fatores macroeconômicos, próprios da política pública e do contexto nacional, desestimuladores do crescimento e desenvolvimento econômicos, tais como a escassez de crédito, de terras, de serviços de pesquisa, ciência e tecnologia, o alto custo do dinheiro, insumos e transporte encarecem a produção regional e diminuem as possibilidades de competir com outros agentes.

2.1.2 Restrições microeconômicas nacionais

O presente estudo entende que dentro das restrições microeconômicas de ordem nacional, que incidem no desempenho econômico regional do estado do Acre e do Projeto Reça, se encontra o Custo Brasil e o impacto da política pública sobre o referido custo.

O ‘Custo Brasil’ como obstáculo ao crescimento e às exportações

Segundo Frederico Bussinger, a definição de Custo Brasil faz referência àquele custo adicional de produção e exportação, que os empresários nacionais têm e que os produtores de outros países não têm. Assim por exemplo, o Brasil tem certos bens e serviços que custam mais caro que em outras partes do mundo. Transportar soja de Mato Grosso até o porto mais próximo vale quatro vezes mais que o transporte interno nos EUA; embarcar um *container* no porto do Rio de Janeiro vale o dobro que em Buenos Aires ou Montevideú; um empréstimo no Brasil vale três vezes mais do que paga um empresário na Europa (LULA DA SILVA, 1997).

Em termos gerais, a explicação do alto Custo Brasil se encontra em várias situações. A elevada taxa de juros encarece o crédito e em consequência os custos de produção. O tipo de câmbio sobrevalorizado encarece as exportações. Os elevados impostos colaboram para o crescimento dos custos empresariais. A falta, escassez e mau estado das vias – terrestres, ferroviárias e fluviais – encarecem o transporte e geram também perdas de mercadorias (LULA DA SILVA, 1997). Dentro dos salários, os encargos aumentam os custos para os empresários, obstaculizando as iniciativas e desestimulando os investimentos.

Depois de um prolongado período de protecionismo e “comodismo”, em termos de produtividade por parte dos empresários, a abertura econômica de tipo comercial os deixou expostos à concorrência estrangeira no seu próprio mercado interno. Desta forma, o custo financeiro, a carga tributária, as péssimas condições das vias de transporte, a precariedade dos

portos, a taxa de câmbio desfavorável e outros obstáculos determinaram um cenário desfavorável para a produção nacional (LULA DA SILVA, 1997).

O mau estado das vias terrestres e o desmantelamento da malha ferroviária encarecem o transporte de produtos; a falta de linhas de financiamento para a produção e exportação e a taxa de câmbio sobrevalorizada limitam o crescimento e encarecem as exportações; a baixa produtividade de alguns setores encarece os produtos; a excessiva carga fiscal inadequada, pesando sobre determinados produtos, e a excessiva burocracia nas transações e contratos encarecem a produção e exportação (LULA DA SILVA, 1997).

Frente a esse conjunto de limitações de tipo microeconômico, por um lado, os empresários culpam o Estado, os governos e os sindicatos e, por outro, os sindicatos culpam os empresários e o governo, enquanto que o governo culpa os sindicatos e os empresários por não fazerem a sua parte.

Em um mundo cada vez mais globalizado, com empresários e trabalhadores expostos à concorrência internacional, se faz necessário reduzir o Custo Brasil para alcançar menores custos dos bens-salário e assim diminuir os salários, bem como para alcançar preços mais competitivos, que sirvam de estímulo à produção nacional e de exportação (LULA DA SILVA, 1997).

O impacto das políticas públicas no ‘Custo Brasil’

As diferentes políticas econômicas definem em parte os custos dos empresários. Assim, a política monetária determina a taxa de juros e seu custo financeiro, que hoje pesa tanto no orçamento das empresas, quanto no bolso do consumidor. A política fiscal define o peso dos tributos sobre a produção e consumo. As políticas de transportes, investimentos e infraestrutura determinam parcialmente que as mercadorias cheguem, ou não, a preços competitivos em seus destinos. A política cambial decide o preço das importações e exportações nos mercados nacional e internacional (MANTEGA, 1997). Vale ressaltar que, na medida em que a política pública aponta em uma ou outra direção, afeta positiva ou negativamente e de forma diferenciada as diversas classes socioeconômicas e seus respectivos interesses.

A partir do Governo de Fernando Collor de Melo e depois, com Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, deu-se início à abertura drástica da economia brasileira, que encontrou os empresários despreparados e com baixos níveis de produtividade. Para complicar o panorama microeconômico, o último desses presidentes cortou os créditos, deixando os empresários descapitalizados (MANTEGA, 1997).

Fernando Henrique Cardoso derrubou as barreiras alfandegárias que restavam e antecipou a redução de tarifas, em um patamar abaixo das metas previstas pelo Mercosul e a OMC, tendo estabelecido um número insignificante de quotas de importação para um pequeno número de produtos (MANTEGA, 1997). Depois, com a sobrevalorização cambial, as importações foram barateadas, enquanto encareceram as exportações brasileiras, afetando severamente os produtores nacionais (MANTEGA, 1997), sobretudo, os ramos de têxteis e de brinquedos. Quando muitos empresários ficaram fora da concorrência, o governo restituiu as tarifas de importação.

A restrição creditícia, a partir de 1995, resultou na escassez de dinheiro e na elevação vertiginosa da taxa de juros, encarecendo o crédito para fins de investimento, capital de giro (100%) e para financiar o consumo (200%). Os mais afetados foram os consumidores e os pequenos e médios empresários, uma vez que os grandes ainda continuam se beneficiando de créditos baratos do BNDS e do exterior. Enquanto isso sucedia no Brasil, um empresário americano ou europeu conseguia financiamento a 4% ao ano. Em tais condições cambiais e de juros fica difícil competir com as mercadorias estrangeiras, que continuam penetrando o mercado interno brasileiro (MANTEGA, 1997).

Com a redução do custo das importações, muitos empresários começaram a importar suas matérias primas e maquinário recorrendo a linhas de crédito com prazo de 180 dias para pagar, a juros que variam de 4% a 5% ao ano. Com isso, cresceu a importação de bem finais, máquinas e insumos, bem como surgiu o problema crônico da balança comercial, que se estendeu por vários anos. Apesar das posteriores tentativas de desvalorização cambial, em 1996, o déficit comercial permanecia na cifra US\$ 5,5 bilhões (MANTEGA, 1997).

Outra leitura do episódio diz que a redução do custo das importações de insumos e máquinas diminuiu os custos e aumentou a produtividade industrial. Entretanto, este efeito não conseguiu compensar o cresci-

mento dos custos financeiros e o peso da sobrevalorização cambial sobre as exportações, de forma que o Custo Brasil cresceu em mais de 20% em termos reais, entre 1991 e 1996 (MANTEGA, 1997).

É claro que o impacto das políticas difere segundo o tamanho das empresas. Assim, algumas grandes empresas, tais como as produtoras de televisores, ao aumentar a sua escala de produção, pelo vertiginoso crescimento da demanda entre 1995 e 1996, perceberam a redução do seu custo médio de produção, que contribuiu com seus aumentos de produtividade (BARROS, 1997). De outra sorte, as empresas multinacionais contam com instrumentos que as empresas nacionais não possuem, por exemplo, uma rede bem equipada de “consulados”, distribuídos pelo mundo, condições de acesso a grandes volumes de capitais a baixas taxas de juros, que possibilitam menores custos de produção. Além disso, as empresas nacionais contam com custos invisíveis, que as multinacionais não têm (TREVISAN, 1997).

A inútil sobrevalorização cambial do Real – que iludiu os agentes econômicos, dizendo que a taxa de câmbio era fixada pelo mercado, sendo que quem fixava o mercado era o Governo –, com taxas de juros espantosas, atraiu capital volátil e sobrevalorizou o Real. Esses fenômenos, acompanhados pela falta de crédito e pelo não cumprimento da política de preços mínimos, levaram a uma série de crises do setor agrícola. Posteriormente, com a adoção do compulsório bancário sobre as operações ativas e a elevada taxa de juros, começou a minguar a indústria nacional. Dessa forma, a pequena e média indústria nacional, se deparando com a restrição do crédito, viu reduzidas as suas vendas e, com o aumento de taxa de juros, viu crescer seus custos de produção, inaugurando um regime de insolvência e atraso dos pagamentos, que afetou inclusive os bancos (NETTO, 1997).

As multinacionais, aproveitando a oportunidade da sobrevalorização cambial de 18%, enviaram para suas matrizes tudo o que tinham de juros, lucros e dividendos acumulados, e trouxeram de volta como empréstimo, sem produzir crescimento e emprego (NETTO, 2002).

Como Mercadante (1997) previu, as altas taxas de juros e a sobrevalorização do Real significaram um estrangulamento do crescimento futuro, depois de 1997. Em 1995, quebraram 10 mil empresas, ou entraram em concordata, abrangendo setores bem tradicionais, tais como o de calçados, têxteis, brinquedos e autopeças.

O Governo e a classe operária também foram afetados pela política pública. Por um lado, ao longo dos anos, a dívida pública crescia, alimentada por altas taxas de juros, o que, somando-se às crises bancárias e ao não pagamento das dívidas por parte dos agricultores, resultou na sobrecarga das finanças públicas (MERCADANTE, 1997). A crise financeira do setor público revela uma dívida pública que se duplicou em 16 meses (1995-1996), passando de R\$ 61,7 bilhões para R\$ 127 bilhões, isso sem considerar a dívida dos estados e municípios, tendo chegado à cifra de R\$ 100 bilhões (MERCADANTE, 1997).

Assim, se explica o déficit público, que passou a ser financiado com crédito dos bancos privados a elevadas taxas de juros, sacrificando a possibilidade de investimento, a geração de empregos e o desenvolvimento (NASSIF, 1997), impulsionando o setor especulativo às expensas do setor produtivo. Por outro lado, a mudança tecnológica, ocorrida entre os anos de 1990 e 1995, deixou desempregado um dentre quatro trabalhadores da indústria (MERCADANTE, 1997). A abertura comercial, juntamente com a revalorização cambial, causou desemprego em torno de 25 a 30%, entre 1989 e 1995 (AMADEO, 1997).

A grande vítima da carga tributária é o consumidor, uma vez que, no mínimo, 75% dos impostos são indiretos, ou seja, transferidos para o consumidor (FILHO, 1997b; NASSIF, 1997), ressaltando que as grandes massas consumidoras pertencem à classe de trabalhadores.

Um estudo da Receita Federal, de 1994, mostrou que o grupo das maiores empresas se compõe de 36 mil delas, das quais 35 correspondem às menores, com um patrimônio individual, em média, de US\$ 92 milhões, sendo que o subgrupo das maiores empresas conta com aquelas que possuem um patrimônio individual aproximado dos US\$ 800 milhões. Do subgrupo das 35 empresas, três se declaram isentas; outra empresa pagou US\$ 200 e ainda outra pagou US\$ 500. A conclusão a que se chega quanto a esse item é de que as classes mais ricas são as que menos pagam impostos, as que menos praticam solidariedade com o Estado (QUINTELLA, 1997), mesmo considerando a época de crise que o Estado enfrenta, quando mais precisa desse apoio, o que seria uma retribuição aos favores que concedeu.

Apesar do consumo (ICMS, IPI) e do trabalho (Imposto de Renda) serem os mais atingidos pelos encargos, os impostos sobre o capital não deixaram de ser elevados. Se, por um lado, o Brasil é o país da evasão – se

estima que 50% da base tributária são evadidos anualmente –, por outro, se calcula que a carga tributária, entre 1991 e 1995, chegou a superar 30% do PIB (LOPES, 1997). Na medida em que a carga e a arrecadação crescem, a prestação de serviços públicos piora e o déficit público aumenta, quando se tem um grave problema de gestão e administração.

Entretanto, além dos mencionados problemas relacionados com a tributação, o problema com as classes dominantes não acaba com o fato de haver sonegação, pois o agravante maior é que essas classes impedem que exista uma boa administração. Dessa forma, a administração tributária não é um leão, mas um tigre de papel (LOPES, 1997). Esse corresponde a um grande e sério desafio institucional a ser resolvido, de grande impacto, na medida em que afeta o bolso do cidadão, sua capacidade de poupança, o funcionamento da economia e o financiamento do Estado.

Por esta razão, reduzir o Custo Brasil, do ponto de vista tributário, é mais essencial para a população interna do que para o setor exportador, na medida em que este é mais dinâmico, já que recebe benefícios do Governo Federal (LOPES, 1997). Não se pode esquecer que o Custo Brasil deve ser uma preocupação essencial da população brasileira, pois é esta que sustenta o Estado, muito mais do que uma preocupação de setores específicos, por mais importantes que sejam na vida econômica do país (LOPES, 1997b).

Com relação à tributação das empresas, quanto ao aspecto da segurança social, o tributo mais pesado é sobre o faturamento – 2% sobre cada receita bruta da empresa – de cada intermediação, em cada um dos segmentos da cadeia produtiva, que pode tornar-se finalmente um imposto cumulativo da Cofins, de até 20% (LOPES, 1997b).

Os impostos indiretos às exportações geram ineficiência tributária, relacionada à competitividade e ao emprego (NÓBREGA, 1997), pois desestimula a produção para exportação e, ao reduzir a sua competitividade, atinge o emprego. O Brasil cobra os dois tipos de impostos praticados no mundo, que desestimulam as exportações: os impostos às exportações e às transações financeiras – PIS/Pasep, Finsocial, IOF –. Quem paga é o tomador de crédito, porque é fator agregado de custos, que são repassados via taxa de juros ao tomador de crédito (NÓBREGA, 1997).

O aumento dos impostos às empresas e as elevadas taxas de juros resultam na redução da sua competitividade e se traduz na diminuição da sua demanda por trabalhadores, aumentando assim o desemprego. Não

compensa aumentar os impostos, se o déficit fiscal continua crescendo e o Estado segue se endividando de forma progressiva com os bancos, a elevadas taxas de juros, deixando de investir no setor produtivo (NASSIF, 1997).

Os elementos da infraestrutura, que incidem no sobre preço das mercadorias brasileiras, em relação às outras mercadorias do mundo, referem-se basicamente à energia, transporte, telecomunicações e saneamento. Além da infraestrutura, em países mais desenvolvidos, se conta com a ocupação do espaço físico e com a educação como fatores de diferenciação para atrair empresas (BUSSINGER, 1997).

O problema atual é de manutenção das redes de infraestrutura – estradas, ferrovias, hidrovias, portos, hidroelétricas, telecomunicações –, na medida em que as mesmas vêm sofrendo um processo de degradação, tanto na sua estrutura física, quanto em seus serviços conexos, como são os de operação (BUSSINGER, 1997).

No Brasil, ao contrário de outros países, apesar de grande parte da infraestrutura necessária já se encontrar instalada, as operações de manutenção recaem principalmente sobre o setor privado, sendo esse o “gargalo” da situação. A título de exemplo, no caso dos transportes, na modalidade de estradas, a implementação foi estatal, mas a operação foi quase que totalmente privada. As vias férreas contaram com implantação e operação estatais. Nas hidrovias, as obras foram públicas e a operação principalmente privada. No transporte público terrestre de passageiros, a estrutura foi estatal e a operação privada. No transporte aéreo, a infraestrutura foi estatal e a operação majoritariamente privada. Nos casos de energia e saneamento, tanto implantação, quanto operação foram majoritariamente estatais.

O caso de sucesso da via férrea da empresa Vale do Rio Doce, apesar de ser, à época, um empreendimento estatal, se explica pela integração em sua implantação e operação, e por se considerar o transporte, assim como a logística por parte de sua cadeia produtiva, altamente competitiva e o negócio a que se dedica fortemente lucrativo (BUSSINGER, 1997). Portanto, apesar da redução do orçamento nacional, destinado à infraestrutura, incidir sobre a regularidade de sua manutenção, o problema se concentra principalmente sobre a operação e sobre as empresas que prestam esse serviço, das quais muitas são do tipo privado.

O Brasil carrega um maior preço em suas mercadorias, gerado pela infraestrutura e transporte. Considerando o preço da tonelada de grãos a

US\$ 200, em 1996, o país concorrente (os EUA) gasta, no máximo, US\$ 20 com transporte, desde a porteira até o porto, enquanto que o Brasil gasta, em média, US\$ 70. O elevado custo do transporte se dá pelo uso desmedido da modalidade terrestre, que é mais custosa, em que a carga transportada faz um percurso entre 1.300 e 2.000 km, até chegar ao porto (BUSSINGER, 1997).

Outro fator que leva ao maior preço está relacionado às perdas pós-colheita, quanto ao transporte e armazenamento. O sobrepreço é fruto também da ineficiência presente na administração pública (BUSSINGER, 1997), que não faz cálculos de custos da sua gestão e muito menos do custo imputado aos produtores, transportadores e exportadores, principalmente aqueles relacionados à infraestrutura e sua manutenção, que, na maioria das vezes, encontra-se em mau estado (BUSSINGER, 1997).

No caso da soja, que tem um preço internacional de US\$ 300/T, o frete até o porto, nos EUA, é de US\$ 8/T e no Brasil é de US\$ 52/T; o serviço de porto nos EUA é de US\$ 2/T e no Brasil, US\$ 10/T; os impostos nos EUA são zero e no Brasil US\$ 36/T (QUINTELLA, 1997). Com tais custos fica demonstrado o sobrepreço dos produtores brasileiros em relação a outros países competidores, que tem como causa o elevado custo do transporte, da infraestrutura dos portos, dos impostos e do crédito (QUINTELLA, 1997).

Outro fator importante na explicação do sobrepreço está na modalidade de transporte. Os EUA transportam 61% dos seus grãos por hidrovias, que é mais barato, enquanto o Brasil transporta apenas 1%, utilizando esse tipo de transporte. Com relação ao transporte por estradas, que é mais custoso, os EUA transportam 16% do produto e o Brasil utiliza essa via para transportar 74% de seus grãos; por vias férreas, os EUA transportam 23%, e o Brasil 25%. (QUINTELLA, 1997).

Problemas adicionais no Custo Brasil, relacionados com o transporte e a infraestrutura, fazem referência à redução do orçamento em infraestrutura de transportes, que passou de 1,76% do PIB, em 1975, para 0,19% do PIB em 1990, que perfazem, respectivamente, a quantia de 2,32 bilhões de reais para 910 milhões de reais. Acrescente-se a esses dados, que, de 54 mil km de estradas, 13,3% se encontra em excelentes condições, 2,6% em bom estado, 34,3% em estado regular, 18% em mau estado e 7,6% em péssimo estado. A precariedade das estradas gera um custo adicional de combustível de 58% e, em muitos casos, eleva ao dobro o tempo de viagem (KLEIN,

1997).

Em relação aos custos relativos aos portos, os EUA contam com 400 *portainers*, enquanto o Brasil, no Porto de Santos, conta com 6, dentre os quais apenas 4 funcionam. A título de exemplo, cita-se ainda o Porto de Rotterdam, que dispõe de 80 *portainers* (KLEIN, 1997). Um problema adicional é a ineficiência trabalhista nos portos brasileiros, que, por sua vez, possuem fortes e atuantes sindicatos (QUINTELLA, 1997).

Ao lado de fatores que explicam o Custo Brasil, tais como os relacionados à logística, infraestrutura e seu financiamento de longo prazo, se faz necessário acrescentar o problema da corrupção (KUCINSKY, 1997), que se apresenta de maneira institucionalizada, conforme as palavras de Kucinsky (1997): “Temos uma tradição de corrupção (...), temos uma cultura de corrupção”.

Finalmente, a participação do custo do fator trabalho no Custo Brasil não é tão grande como se pensa. O custo unitário do trabalho, em 1996, foi de 24%, sendo que, no Japão, foi de 31%, e esteve entre 31 e 32% em países como Taiwan e Coréia (AMADEO, 1997). Na realidade, a participação relativa dos encargos salariais no Brasil não é muito diferente de outros países em condições similares (AMADEO, 1997).

Por último, outro fator não mencionado e que incide no desempenho econômico dos agentes corresponde à inexistência de uma política microeconômica. Os produtores e os potenciais trabalhadores são os mais prejudicados pela inexistência de uma política microeconômica nas esferas nacional, estadual e municipal. Nos melhores casos, a agenda dos governos é de tipo macroeconômica. No entanto, faz-se necessária uma agenda microeconômica, com vistas a tornar mais competitivos os produtos entre regiões e no exterior, seja visualizando destravar o processo de crescimento interno, seja para elevar o PIB municipal, estadual e nacional.

Uma agenda microeconômica, pensada a partir da ótica fiscal, deve eliminar as distorções de preços criadas pelos impostos, as contribuições para-fiscais, as chamadas cascatas, etc. Desse ponto de vista, a segurança social é importante para gerar recursos para o aumento da taxa de crescimento do investimento público, para modernizar esse tipo de serviços (WERNECK, 1997) e para tornar o sistema solvente, no sentido de convertê-lo em ofertante de capital de longo prazo (NÓBREGA; CANUTO; CASTRO, 1997).

Considerando uma análise trabalhista, é importante facilitar a des-

verticalização produtiva (BACHA, 1997), eliminar o incentivo à informalidade, incentivar a qualificação e a rotatividade (CAMARGO, 1997) e ainda, alinhar os custos aos padrões internacionais (BARROS, 1997). De um ponto de vista judicial, é importante reduzir o risco e a incerteza no cumprimento dos contratos, elevando o nível mínimo da TIR (Taxa Interna de Retorno) dos projetos (NÓBREGA, 1997; CANUTO, 1997; CASTRO, 1997).

2.2 O contexto regional (1999-2013)

O projeto Reça possui um contexto regional de tipo histórico, administrativo e econômico, pois está condicionado pelo desenvolvimento regional, que, por sua vez, interfere no seu desempenho econômico, assim como está sujeito às restrições que lhe são inerentes.

2.2.1 O contexto histórico³

A história “moderna” da região, hoje pertencente ao estado do Acre, começa em 1902, quando seus habitantes se emancipam e se declaram brasileiros, em um território que antes pertencia à Bolívia. O contexto regional se caracterizava pela predominância do sistema extrativista de produção, que já contava com alguns séculos de história.

O estado do Acre, inicialmente, foi um Território Federal e, só em 1962, transformado em Estado, passando a integrar, na condição de estado federado, a República Federativa do Brasil, atualmente composta de 27

3 - A presente seção, além da aplicação de entrevistas e da revisão bibliográfica, foi baseada num documento interno do Projeto BID/ Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável - Seplands, de co-autoria do presente autor, que retoma o fruto de alguns anos de trabalho e coordenação das diferentes equipes de várias secretarias estaduais, das quais a maioria pertence ao eixo da Seplands, dentro do processo de desenho da proposta do “Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre”. Vale a pena declarar que algumas das atividades aqui propostas não serão implementadas e financiadas, porque exercícios posteriores de planejamento realizaram processos de priorização que não as contemplam como potentes e indispensáveis no curto prazo. Convém esclarecer que o estudo da história e do desenvolvimento regional faz corte no ano de 2003, em função da ocorrência de algumas mudanças para melhor, desde 2004 até hoje.

unidades federadas.

Posteriormente, com a crise da economia primário-exportadora do extrativismo da borracha e da castanha e com a criação da Política de Incentivos Fiscais para promover o desenvolvimento agropecuário da Amazônia, os interesses dos investidores em terras se orientaram para a região, pela sua imensa disponibilidade – como um resultado da desativação dos seringais –, pelos baixos preços da terra e devido à grande oferta de mão de obra – agora desocupada pela crise da borracha –, potencialmente aproveitável na produção agropecuária. Esse quadro de estímulos suscitou a afluência de grupos econômicos e de outras categorias sociais para a região, vindos do Sul e Sudeste do país, em sua maioria, paulista e paranaense, interessados na produção e acumulação de terras como reserva de valor.

Com relação ao estado do Acre, o processo resultou num movimento extraordinário de transformações na estrutura econômica, social, cultural e institucional, que afetou a sua identidade coletiva e desarticulou ainda mais o já frágil equilíbrio do sistema tradicional de emprego, estruturado pela empresa da borracha e da castanha, até então, as principais atividades econômicas. Em consequência, aparecem o desemprego em massa e os fortes fluxos migratórios no sentido rural-urbano, que vão exercer uma grande pressão sobre a deficiente infraestrutura urbana, gerando a formação de “favelas” na periferia das cidades, especialmente em Rio Branco (CARVALHO, 2000).

No estado do Acre, as organizações descontentes com a problemática atuaram como formas vivas da sociedade – intelectuais, igreja, professores, estudantes, sindicatos rurais e comunidades de base em geral – que se opunham ao capitalismo “desenvolvimentista”, que comprava os seringais para transformá-los em fazendas pecuaristas, expulsando os seringueiros, colonos e ribeirinhos que ali se encontravam (FORERO, 2005).

Nas áreas rurais, o processo trouxe a deterioração das condições sociais, políticas, econômicas e culturais dos agentes – seringueiros, índios e ribeirinhos – da região, desvalorizando o tradicional sistema de produção extrativista, o que acarretou uma forte luta pela posse da terra, que posteriormente foi materializada na forma de pressão social – ação coletiva – sobre as políticas públicas de terras, culminando, à época, com a criação dos projetos de reforma agrária. Os sindicatos rurais constituíram-se no principal grupo de interesse em defesa dos interesses trabalhistas rurais,

que vinham deteriorando-se, bem como em defesa do velho sistema extrativista de produção (FORERO, 2005).

À época, em resposta às demandas, em dezembro de 1975, o Incra realizou um extenso e detalhado relatório sobre os problemas fundiários do Estado, propondo, finalmente a reincorporação das citadas áreas ao patrimônio público da União, com base em instrumentos legais de desapropriação por interesse social, para a posterior redistribuição familiar de terras (Decreto nº. 79.049/76), dos municípios de Rio Branco, Guiomard Santos e Plácido de Castro, que perfaziam um total de aproximadamente 408.000 hectares, destinados à implantação do Projeto de Assentamento Dirigido Pedro Peixoto, de acordo com a Resolução nº. 177/77, do Conselho Diretor do Incra. Vale ressaltar que o Pedro Peixoto corresponde ao maior projeto de assentamento rural familiar do país (FORERO, 2005).

O resultado econômico do sistema agrícola, promovido através dos projetos de assentamento rural familiar, não foi o esperado. Os custos de transação tornaram-se elevados, devido aos problemas relacionados com a informação e com os direitos de propriedade. A presença de assimetrias, imperfeições e falhas de mercado e fora do mercado levaram a decisões e eleições econômicas erradas, com as suas conseqüentes perdas. Diante dos baixos resultados, muitos agricultores desistiram do sistema agrícola de produção, quando passaram a adotar o subsistema pecuário – eleição racional – como atividade principal, dada a sua maior rentabilidade. O problema econômico e ecológico embutido na citada proposta tecnológica se baseia na criação de um processo nefasto, que consiste em implantar inicialmente um sistema de produção agropecuário – em três anos –, posteriormente, implantar os pastos – em seis anos – em solos quimicamente bastante degradados, sendo justamente esse o momento em que plantas invasoras se alastram, consumindo nutrientes e diminuindo a área de pastos, obrigando o produtor a abandonar as terras, que ficam destinadas ao descanso (FORERO, 2005).

Dado o exposto, diante do choque violento entre os dois sistemas de produção – extrativista e agrícola –, que desconsiderou as condições naturais, os valores, e a diversidade cultural existentes na região, bem como ignorou a institucionalidade econômica vigente, com a sua respectiva estrutura, e diante da crise ecológica e econômica gerada pelo importado sistema de produção agrícola, gerou-se muita desigualdade, injustiça e confli-

to. O consenso atual, ao menos no âmbito da política pública estadual, é de que o desenvolvimento deve ser realizado de forma compatível com a não conservação da base de recursos naturais, principalmente a sua biodiversidade, respeitando a diversidade cultural e a base econômica que sustenta a população (FORERO, 2005).

2.2.2 O contexto administrativo

Durante o período de 1980-2004, pode-se dizer que a institucionalidade econômica acreana esteve marcada por duas fases contrastantes. A primeira, que vai até 1998, de tipo convencional, caracterizada pela desorganização administrativa das contas públicas e da folha de pagamento do funcionalismo público, em constante atraso, com uma polícia corrupta e envolvida em grupos de extermínio, onde inexiste o planejamento do desenvolvimento regional, administrativo com a desprovida participação cidadã, conseqüentemente, resultando em lento crescimento econômico.

A segunda fase, 1999-2004, é caracterizada pelas tentativas de modernização administrativa, saneamento das contas públicas, atualização da folha de pagamento do funcionalismo, depuração da polícia, planejamento regional e administrativo, modernização administrativa e uma tímida oferta e demanda de participação cidadã, o que resultava em um melhor desempenho econômico. Nesta segunda fase, o Governo estadual se compromete com a eliminação da “máfia”, com a limpeza de imagem política com que o Estado era visto pelo resto do país e com a tentativa de unificar a bancada acreana do Congresso republicano (FORERO, 2005).

Desde 1999 começou o aperfeiçoamento institucional, que incluiu a modernização da estrutura física de governo, da estrutura de gestão, a modernização vinculada à informação e a retomada da credibilidade interna e externa do Estado (FORERO, 2005).

Segundo Forero (2005), em relação à modernização, vinculada à informação: (i) foram informatizadas as agências estaduais, adotando-se programas específicos sempre que necessário; (ii) se tentou criar a consciência da importância da informação; (iii) se modernizou os sistemas corporativos, por exemplo, o sistema financeiro, da folha de pessoal, etc.; (iv) se do-

tu de serviço de internet todos os estabelecimentos públicos estaduais e; (v) se capacitou os funcionários na área de informática, de acordo com as necessidades profissionais.

Em termos da estrutura física, edifícios foram recuperados e dotou-se de veículos e equipamentos de escritório grande parte das entidades públicas da ordem estadual. Em relação à estrutura de gestão, a máquina estadual foi inicialmente reduzida de tamanho e o pessoal foi capacitado, implantou-se o sistema de administração por resultados, foram estabelecidas parcerias consideradas estratégicas e se realizaram vários processos de reengenharia administrativa, tentando aprimorar a sua estrutura organizacional. Para esse fim, inicialmente, as secretarias foram organizadas em cinco eixos fundamentais, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento do Desenvolvimento Sustentável - Seplans.

Vale ressaltar que a Secretaria da Floresta - SEF - possui uma estrutura organizacional diferente, pois abrange toda a cadeia produtiva florestal e seus respectivos segmentos – elos –, incluindo a prestação de serviços transversais, tais como são comercialização, marketing, treinamento, melhoramento dos níveis de competitividade, etc. Em termos de resultados, convém avaliar a melhoria da eficiência e produtividade do funcionalismo público estadual. Ainda ocorre duplicidade de funções entre órgãos, com debilidade na coordenação interinstitucional, onde existem secretarias tecnicamente frágeis, em que se revela insuficiente o número de funcionários de alta capacitação técnica. Na medida em que é o mesmo partido político que tem governado, durante todo o segundo período, com as mudanças de gestão governamental, simplesmente tem-se realizado um rodízio de secretários, que, desprovidos de perfil técnico, já lideraram várias Secretarias. A área de produção, processamento e distribuição da informação ainda é débil e existe uma total falta de comunicação entre a administração estadual e a administração municipal de Rio Branco, até 2003 (FORERO, 2005).

Destá forma, com acertos e debilidades, criou-se a estrutura institucional de caráter organizacional, econômico e financeiro, que possibilitou ao estado do Acre implementar a primeira fase do “Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre”, conhecido como projeto BID. Esse corresponde ao maior programa do Estado, pretendendo concluir o processo de modernização e aprimoramento da capacidade de gestão reguladora, administrativa e supervisora do aparelho público, assegurando

o uso eficiente dos recursos, incluindo aí os recursos naturais no longo prazo, através de instrumentos de política, tais como estímulos, subsídios e apoios, com o intuito de incrementar a rentabilidade econômica do setor silvo-agropecuário e fomentar investimentos produtivos estratégicos, buscando elevar as taxas de crescimento econômico e superar os níveis de emprego existentes (FORERO, 2005).

Dentre os objetivos, está ainda a melhoria da qualidade da infraestrutura pública, a fim de incrementar o nível de competitividade econômica do estado do Acre. Na essência, em termos da economia institucional, o Programa trata de melhorar o quadro econômico, em termos de redução de custos de transação; de regularizar, controlar e efetivar direitos de propriedade privados e públicos; e de superar as imperfeições na informação ainda existentes (FORERO, 2005).

2.2.3 O contexto econômico

A **área territorial** do estado do Acre é de 164.123,040 quilômetros quadrados, que corresponde a 1,7% do território brasileiro e a 14,5% do território da região Norte.

Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010), o Acre conta com uma população estimada para 2013 de 776.463 habitantes, representando 0,3% da população brasileira e 4,3% da população da região Norte. Do total estadual, 66,35% da população vive na zona urbana e 33,65% na zona rural (ACRE, 2010), caracterizando-o como um estado mais urbano que rural. A capital do estado do Acre, Rio Branco, localizada na Mesorregião do Vale do Acre, é a cidade do Estado com maior população, 252.800 habitantes, ou seja, 32,5% do total. A população total da Mesorregião, que inclui outros treze municípios (Acrelândia, Assis Brasil, Bujari, Brasileia, Capixaba, Epitaciolândia, Manoel Urbano, Plácido de Castro, Porto Acre, Santa Rosa, Sena Madureira, Senador Guiomard e Xapuri), é de 308.318 habitantes.

Quanto a sua economia, o estado do Acre, segundo dados do *Acre em Números* (2011), da fonte IBGE/Pnad, em 2009, possuía 551.000 pessoas em idade ativa, das quais 345.000 correspondem à população economicamente ativa e 206.000 pessoas correspondem à população não econômica-

mente ativa. Para o mesmo ano, do total de pessoas ocupadas, os setores da educação, saúde e dos serviços sociais ocupam 94.000 delas (28,7%); o comércio e os serviços ocupam 75.000 pessoas (23,2%); a agricultura ocupa 68.000 pessoas (21%); e a administração pública ocupa 36.000 pessoas (11,3%). Juntando todos os serviços, perfaz um total de 51,9% da população economicamente ativa, correspondendo ao maior setor empregador. Para o mesmo ano, na mesma publicação estatística, porém com fonte no MTE/Rais, temos que, do total de 121.187 empregos formais, a maioria – 57.764 – correspondem à administração pública, 23.995 aos serviços, 19.281 ao comércio, 8.960 à construção civil, 6.769 à indústria e 3.260 ao setor agropecuário. Ou seja, com carteira assinada, o maior empregador é o setor público e o menor empregador é o setor agropecuário. Extraindo da PEA os empregos formais, tem-se que o emprego informal ascende a 224.813 trabalhadores, quase o dobro do emprego formal.

Segundo a mesma publicação e com fonte do IBGE/Coord. das Contas Nacionais/Seplan/Depag, o PIB do Acre, em 2008, foi de 6.730 milhões, correspondendo ao menor PIB do país. O valor total adicionado foi de 5.952 milhões, sendo que 4.032 milhões correspondem ao setor serviços (67,7%), 1.150 milhões às atividades agropecuárias (19,3%), e 770 à indústria (12,9%).

Embora se trate de uma economia dependente dos repasses do Governo Federal e do valor agregado pela administração pública regional, este último passou de 36%, em 2002, para 31,2%, em 2008 (ACRE, 2010), sendo ainda bastante elevado.

Os dados do “Zoneamento Ecológico Econômico do Acre” - ZEE, de 2002, revelam que a composição do PIB estadual tem na administração pública a principal fonte. Esta, ao ser confrontada com a análise sobre as atividades econômicas do setor privado, se revela como função estratégica no setor público, exercendo o papel de pilar do pequeno mercado interno de tipo estadual, seja como geradora de renda, via salários, ou como agente consumidor. No mercado interno especialmente existem dois fluxos ou picos de circulação de dinheiro, que correspondem aos dois pagamentos quinzenais dos funcionários públicos. Entre as principais fontes do PIB, a administração pública, defesa e segurança participam no valor adicionado bruto, em 1988, com 49,33%, seguida pela construção, com 9,79%, indústria com 7,55%, atividades imobiliárias 7,45%, comércio 6,63% e agropecu-

ário, com 4,12% (Senai, 2002). Juntando todas as atividades relacionadas com o setor serviços, este representa a maioria.

Portanto, o setor serviços, além de ser o maior empregador, corresponde ao setor econômico que adiciona maior valor ao PIB regional e consequentemente, maior participação percentual naquele produto. Pode-se dizer que, na prática, o referido setor é o carro chefe da economia estadual acreana, mesmo que tal fato não seja resultado de escolhas da política pública.

O estado do Acre apresentou, por muitos anos, uma balança comercial desfavorável, mas, desde 1997, seu saldo é positivo, sendo que as exportações para Itália correspondem a 72.3% e para Argentina 12,6%. Os principais produtos exportados são couro (80%) e madeira (15%), aproximadamente (Senai, 2002)

Porém, em 2010, dados do IBGE destacam o Acre como possuindo o pior índice de participação do PIB do Brasil – 0,2% –, juntamente com Roraima.

A capital acreana concentra maior parte das atividades econômicas, com uma participação no PIB estadual de 52,7%. Baseado em números de unidades de empresas do Censo do IBGE (2010), Rio Branco destaca-se com o maior número de unidades locais: 6.046. Em Rio Branco, o salário médio mensal é de 3,4 salários mínimos e o número de pessoas ocupadas é de 99.803 habitantes. Sendo assim, Rio Branco, que têm como carro chefe da economia o setor serviços, concentra grande parcela da população (em sua maioria, na zona urbana), grande parcela do PIB, a maior parte das empresas, bem como, da população ocupada e empregada com carteira assinada e do emprego informal. Também apresenta o maior salário médio mensal.

Em termos qualitativos, os fatores estruturais do contexto econômico acreano não são muito animadores. De forma simplificada, se pode apreciar a limitação regional através de: limitada dotação de recursos naturais rentáveis comercialmente – que até hoje se restringe à madeira; pequena dimensão do seu mercado interno; escassa presença industrial e de prestação de serviços produtivos; pequena dimensão média dos seus negócios, que corresponde a pequenos empreendimentos; baixa produtividade e competitividade; localização afastada dos grandes centros de consumo e dos portos de exportação; elevada dependência do repasse financeiro do Governo Federal; grande dependência do emprego público, que correspon-

de, juntamente com as atividades de defesa e segurança, quase que a 50% do PIB estadual.

Outros problemas econômicos relacionam-se com o caráter desorganizado, disperso e descontínuo da produção, que é de pequena escala e baixa qualidade, afastando potenciais investidores e compradores. Esse Estado é marcado ainda por problemas logísticos de fornecimento de matéria-prima; os produtores são pequenos, se encontram desorganizados, apresentando assim baixos índices de produtividade e competitividade. Há precariedade do transporte e da infraestrutura, de meios e vias de comunicação, o que incide no aumento dos custos de produção. O Acre, pela baixa produção que possui, é altamente dependente de produtos externos, acarretando aumento em seus níveis de preços, os quais, por sua vez, são determinados pela existência de oligopólios e monopólios na distribuição.

Agravantes dessa realidade, como mencionado anteriormente, são as precárias condições da infraestrutura e meios de transporte de que o Estado dispõe para o escoamento da sua produção, o que repercute nos elevados custos produtivos e em perdas de produtos perecíveis. Na época de chuvas, muitos municípios ficam isolados, com acesso somente através de pequenas aeronaves ou de pequenos barcos. Os produtores não contam com mão de obra qualificada, carecem de conhecimentos e as condições não são suficientes para o bom desempenho de seus negócios, o que influencia o custo e o preço final do produto, quando este se torna mais elevado, convertendo-se em outro fator de desestímulo aos compradores internos e externos.

Apesar dos últimos três governos estaduais (distribuídos em quatro mandatos) implementarem mudanças estruturais na administração pública, o desenho de uma política ativa e de incentivos à produção e a tentativa de montar uma estrutura organizacional adequada, dotando-a dos meios necessários para tentar uma melhor prestação de serviços públicos, não foi suficiente para criar um clima de estabilidade, certeza, claros sinais de mercado e de incentivos econômicos para os empresários e investidores de grande porte, sobretudo daqueles vindos de fora. As mudanças de foco – setor econômico prioritário – e de diretriz – Estado interventor ou não interventor – da política pública, de um governo para outro, acabaram desestimulando o investimento de médio e longo prazo.

Esse corresponde ao marco institucional de tipo legal, organizacio-

nal e de políticas, necessário para os processos do livre fluxo e acumulação de capitais, de maneira a permitir, no futuro, um grande processo de acumulação ampliada de capital no estado do Acre.

Em nível das relações internacionais, vale destacar que até hoje, depois de 12 anos de aproximações, não se alcançou o processo de integração já iniciado com os países vizinhos do Peru e da Bolívia, um processo gerador de oportunidades, que poderia atrair grandes capitais produtivos, quando poderia conquistar mercados externos com produtos elaborados no Acre e vice-versa, gerando assim divisas e diminuindo os preços ao consumidor final da grande região tripartite. A integração significa a oportunidade de fazer diferença de forma conjunta, por parte dos três Estados similares, de três países diferentes, que, no futuro, poderiam conformar-se como uma região “única” de integração e planejamento.

Finalmente, dentro da institucionalidade econômica produtiva, é de grande destaque a institucionalização do desenvolvimento sustentável, como política prioritária do Governo do Estado, através dos “planos de manejo”, tanto para a produção familiar, quanto para os diferentes projetos de assentamento rural, de reservas extrativistas e de exploração florestal, para os quais foi criada e posta em funcionamento uma série de programas, projetos e órgãos públicos.

2.2.4 O desenvolvimento regional (1999-2013)

Com o objetivo de ter uma visão panorâmica do estado do Acre, apresentamos inicialmente alguns dados gerais relativos ao seu desenvolvimento regional: extensão territorial: 164.123,040 km². População: estimada para 2013 de 776.463 habitantes. Crescimento demográfico: 3,3% ao ano (1991-2006). População urbana: 68,4% (2004). Domicílios: 162.617 (2006). Carência habitacional: 23.639 (2006). Acesso à água: 48% (2005). Acesso à rede de esgoto: 44,3% (2005). IDH: 0,751 (2008). Saúde – mortalidade infantil: 29,8 por mil nascimentos (2008). Médicos: 7,2 por 10 mil hab. (2005). Estabelecimentos de saúde: 380 (2009). Leitos hospitalares: 1,7 leitos por 10 mil habitantes (2009). Educação – Ensino pré-escolar: 23.134 matrículas (93,98% na rede pública). Ensino fundamental: 166.068 matrículas

culas (95,96% na rede pública). Ensino médio: 34.765 matrículas (94,03% na rede pública) – dados de 2009. Ensino superior: 13.888 matrículas (64,3% na rede pública – 2004). Analfabetismo: 13,8% (2008); analfabetismo funcional: 36,2% (2004). Governo - Governador: Sebastião Afonso Viana Macedo Neves (Tião Viana) - PT. Senadores: 3. Dep. Federais: 8. Dep. Estaduais: 24. Eleitores: 412.840 (0,3% do eleitorado brasileiro - 2006). Sede do governo: Avenida Brasil, 402, Centro, Rio Branco. Tels. (68) 223-8500 / 8334. Site do governo: <www.ac.gov.br>. Economia - Participação no PIB nacional: 0,2% (2004). Composição do PIB: agropecuário: 5,9%; industrial: 28,1%; serviços: 66,0% - 2004. PIB per capita: R\$ 8.789 (2009). Exportações: (US\$ 11,4 milhões - 2005): madeiras serradas e em folha (85,6%), carnes de frango e peru (4,7%), produtos de madeira (1,7%) - 2002. Importações: (US\$ 501 mil): máquinas e motores (71,6%), terminais de telefonia celular (10,6%), farinha de trigo e misturas (8,3%) - 2005. Agências bancárias: 43 (2010). Depósitos em cadernetas de poupança: R\$ 599,3 milhões (2010). Energia elétrica - Geração: 331 Gwh; consumo: 405 Gwh (2004). Telecomunicações - Telefonia fixa: 99,4 mil linhas (maio/2006); celulares: 260,6 mil (abril/2006). Capital - Rio Branco. Habitante: rio-branquense. População: 336.038 (2010). Automóveis no estado: 65.499 (2010). Jornais diários: 3 (2006). Prefeito: Marcos Alexandre Médici Aguiar Viana da Silva (PT). Nº de vereadores: 10 (2012). Data de fundação: 28/12/1882. Distância de Brasília: 3.123 km. Site da prefeitura: <<http://www.pmrbr.ac.gov.br/v4/>>. ⁴

4 - Disponível em: <http://www.portalbrail.net/estados_ac.htm>. Acesso em: 8 jan. 2014.

O diagnóstico socioeconômico (2002)

O *Diagnóstico socioeconômico do Acre*⁵ (2002) relata que os problemas concernentes à terra compreendem uma elevada concentração da propriedade. Posteriormente aos processos da reforma agrária na região, deu-se um processo de contra-reforma agrária, mediante a venda de terras por parte dos usuários, para poucos compradores. O solo para a atividade agrícola é de baixa qualidade; o índice de terras não regularizadas é muito elevado; se apresentam muitos litígios de posse; e, até 2011, ainda não se encontravam bem delimitadas as terras do Estado, em virtude de um litígio de fronteiras com o Estado do Amazonas e pela falta de delimitação de várias propriedades públicas - florestas, reservas, parques estaduais e nacionais.

A grande desigualdade no controle das terras acreanas constitui forte obstáculo para o desenvolvimento do estado do Acre. Não há dúvida de que fazer desenvolvimento sustentável no Acre implica necessariamente em um processo de revisão das relações de domínio da terra, que proporcione os insumos para a elaboração de um plano estadual de reforma agrária, que assegure direito equânime às terras agricultáveis para a população necessitada (ACRE, 2002).

É necessário criar os mecanismos normativos de um ordenamento fundiário capaz de desconcentrar a propriedade e de evitar a reconcentração das áreas reformadas, através de mudanças nas relações de poder e nos mecanismos de adjudicação-titulação, em favor daqueles que trabalham fisicamente a terra, e abrindo possibilidades de uso mais eficiente para a produção agroflorestal, com o intuito de alcançar níveis superiores de renda e lucro por hectare.

Para isso, seria preciso que o Governo do Estado assumisse a gestão plena da política fundiária e, se fosse possível, implantasse uma rede geodésica no seu território (ACRE, 2002). Até hoje as ações executadas neste sentido são mínimas. Pelo contrário, a terra está cada vez mais concentrada.

5 - O diagnóstico socioeconômico institucional, elaborado pelo conjunto de 14 secretarias estaduais, durante dois anos, em 2002, foi a base que serviu para o desenho do já mencionado Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, co-financiado pelo BID. Vale esclarecer que o autor do presente livro participou da elaboração da redação final do documento e da montagem da estrutura administrativa, financeira, de gestão e avaliação do programa, na qualidade de especialista em planejamento, contratado pelo Pnud/ONU.

O *Diagnóstico de áreas protegidas* informa que algumas dessas áreas não contam com delimitação e regularização de títulos. Algumas se encontram ocupadas ou, de forma constante, são invadidas por extrativistas predadores. Outras, possuem a presença delituosa de falsos vendedores de terras – grileiros –, atuando em áreas públicas.

Em 2003, o estado do Acre possuía oito unidades de conservação federais, sendo: um Parque Nacional, uma Estação Ecológica, três Florestas Nacionais e três Reservas Extrativistas – considerando-se as unidades de conservação já criadas e algumas em fase de criação, pelo Ibama. Entretanto, até 2003, o Estado tem sob sua tutela apenas uma Unidade de Conservação Estadual – a Floresta Estadual de Antimary. Embora haja proteção legal sobre essas áreas, não se tem garantido plenamente o alcance do propósito para o qual foram criadas. Existem problemas relacionados a pendências fundiárias, exploração inadequada e irregular de madeira, caça e pesca, ocupação inadequada e usos irregulares da terra (ACRE, 2002).

Grande parte das terras acreanas está em nome da União ou ainda não foram discriminadas. Esta questão, se bem administrada, é altamente favorável ao estabelecimento de mecanismos para conservação da natureza *in situ* e controle das atividades produtivas nessas áreas. O tímido desenvolvimento econômico e a grande continuidade de cobertura florestal permitem ainda realizar a utilização planejada dos recursos naturais do estado do Acre. Isto, somado à baixa densidade populacional rural e à existência de comunidades que tradicionalmente manejam de forma sustentável o ambiente florestal, forma um cenário favorável a uma ótima gestão de terras e à implantação de novas formas produtivas do tipo sustentável, com relações que aproximem o homem da natureza (ACRE, 2002).

Nesse contexto, a implementação de um Sistema Estadual de Áreas Protegidas, que funcione de forma integrada com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a criação de novas UCs estaduais e o fortalecimento da gestão ambiental, no entorno do Parque Nacional da Serra do Divisor, são atividades que podem contribuir para uma melhor preservação e uso sustentável dos recursos naturais do Estado (ACRE, 2002).

O *Diagnóstico da gestão ambiental* mostrou que, apesar do índice de desmatamento no estado do Acre ser moderado – entre 8 e 12% do território total –, as atividades do sistema de produção agrícola não praticam um uso sustentável dos recursos naturais. É constante a presença de focos de

incêndios, tanto pela prática de derrubadas, quanto pela limpeza de áreas cultiváveis, seja em pequenas unidades produtivas ou em grandes fazendas pecuárias (ACRE, 2002). Parecendo paradoxal, existem queimadas e desmatamentos, legais e ilegais. Desmatamento legal está compreendido em até 20% da propriedade rural. Queimadas legais são as praticadas em pequenas e médias propriedades.

O fortalecimento do sistema de gestão ambiental surgiu da necessidade de usar estratégias para propiciar a utilização sustentável dos recursos naturais, através do uso e integração dos instrumentos de gestão ambiental e mediante o desenvolvimento de atividades relacionadas com o controle e o monitoramento da qualidade do ambiente (ACRE, 2002).

As ações desenvolvidas no Instituto do Meio Ambiente do Acre – Imac – propiciaram melhorias nos processos de licenciamento, fiscalização, monitoramento, ordenamento territorial, educação ambiental, informações ambientais, fortalecimento dos escritórios do interior do Estado, além de melhorias nas condições físicas da sede do órgão estadual para uma melhor prestação de serviços (ACRE, 2002). Porém, há uma grande debilidade correspondente à fiscalização.

Também, se faz necessário efetuar outras atividades destinadas ao fortalecimento das instituições de apoio, para que tenham condições de acompanhar as demandas dos instrumentos da gestão. Dessa forma, são prioritários o Pelotão Florestal, Corpo de Bombeiros e a Procuradoria Geral do Estado (ACRE, 2002).

O diagnóstico que tratou da preservação de culturas tradicionais sugeriu que, diante dos problemas de risco de extinção das comunidades indígenas, dos seringueiros e dos ribeirinhos, com a conseqüente perda de valores e conteúdos culturais, e pela presença de conflitos entre esses habitantes e os fazendeiros, urge a necessidade de desenvolver atividades relacionadas com o apoio e a preservação das culturas tradicionais, com o propósito de valorizar a identidade das populações tradicionais do Acre. Para tanto, foi preciso lidar com questões tão importantes, como são o fortalecimento institucional, a gestão operacional e alguns projetos especiais (ACRE, 2002).

O Diagnóstico referente à geração e transferência de tecnologia demonstrou a importância do desenvolvimento de um plano com este objetivo para o estado do Acre, devido à existência de uma baixa capacidade técnica dos

produtores florestais e dos produtores de móveis. Nesse sentido, foi reforçada a capacidade da Fundação de Tecnologia do Estado do Acre – Funtac, em setores estratégicos de área florestal e vegetal, geoprocessamento e de estradas (ACRE, 2002). Posteriormente, foram instalados os programas do Instituto Tecnológico do Estado do Acre – Ifac e do Pronatec.

O *Diagnóstico das populações tradicionais e dos pequenos produtores* observou que a população rural do Acre, em 2000, somava 195.055 habitantes, correspondendo a 36% da população do Estado (ZEE 2000). Dentre esses estão diversos grupos sociais, como os seringueiros (que somam 84.038 indivíduos), colonos (42.845), assentados dos projetos da reforma agrária (40.372) e índios (9.343). O restante da população corresponde a habitantes de vilas do interior e de fazendas. Os ribeirinhos são inseridos, para este somatório, nos grupos de seringueiros e colonos.

O referido diagnóstico observou que, considerando o caráter disperso e “atrasado” dos produtores rurais familiares, a baixa qualidade do solo para atividades agrícolas, o uso de práticas culturais inadequadas e degradantes, o elevado índice de desmatamento da pecuária extensiva e a presença de poucos técnicos de extensão rural, é necessário gerar políticas de apoio às populações tradicionais e pequenos produtores.

Segundo Acre (2002), o Governo do Estado, na medida em que tem como estratégia priorizar a transformação da base produtiva em sistemas de produção sustentáveis, que estejam de acordo com a vocação e a capacidade de suporte dos recursos a serem utilizados, como foi indicado pelo Zoneamento Econômico e Ecológico do Estado, decidiu apoiar a produção agroextrativista, com ações de fortalecimento da pequena produção familiar. Para tanto, incentivou a organização social e associativa, com o fomento e a transferência de tecnologias de sistemas de produção sustentáveis.

O fortalecimento do setor extrativista e dos sistemas agroflorestais de produção, os SAFs, através da diversificação da oferta de produtos com real potencial de mercado, assim como com o fomento à produção agroflorestal de polpas de frutas, palmito e guaraná, vêm incentivando processos de agregação de valor à matéria-prima, como parte das estratégias da política de desenvolvimento e transformação do setor produtivo.

O *Diagnóstico de defesa e inspeção sanitária* mostrou que os problemas mais importantes do estado do Acre se relacionam com a presença de enfermidades nos animais, principalmente febre aftosa, presença de pragas

e doenças nos vegetais, pelas difíceis condições ambientais; e pela baixa capacidade técnica do Instituto Estadual de Defesa e Inspeção Sanitária - Idaf.

A superação desses aspectos críticos está associada a: (i) capacitar médicos veterinários, engenheiros agrônomos, engenheiros florestais e laboratoristas, tanto oficiais quanto privados; (ii) padronizar e modernizar os métodos de diagnósticos utilizados; (iii) permitir as ações de fiscalização e monitoramento que cabem ao serviço oficial de defesa sanitária animal e vegetal e (iv) melhorar a integração do Idaf com o serviço oficial de inspeção de produtos de origem animal.

Considerou-se que a defesa e a inspeção agropecuária do Estado deveriam contar com um sistema consultivo à sociedade organizada, que, informada das necessidades estratégicas da defesa agropecuária e do seu papel na valorização da multifuncionalidade social da produção de bens e serviços rurais, viesse contribuir com a estruturação e desenvolvimento institucional desse serviço. Sensibilizado e motivado, esse sistema seria capaz de gerar processos de certificação sanitária e qualitativa de origem, avaliando seus insumos, produtos agrícolas e agroindustriais, adotando distribuição planejada nos moldes dos modernos agronegócios, conquistando credibilidade nacional e internacionalmente. O sistema seria concebido como instrumento auxiliar de marketing na promoção de produtos biosseguros, via métodos ambientalmente sustentáveis, socialmente justos e economicamente competitivos (ACRE, 2002).

Em termos de resultados específicos no cuidado sanitário com animais, o Acre perdeu o rótulo de área com veto e está em fase de observação, com vistas a conquistar a categoria de área livre da aftosa.

O *Diagnóstico da gestão de recursos florestais* observa que, apesar do grande potencial florestal e da grande variedade de espécies, a exploração da floresta se limita ao uso de poucas variedades e é realizada de forma inadequada, pois acarreta agressão ao meio ambiente.

A organização da Secretaria de Florestas - SEF, baseada na visão da cadeia produtiva, age: (i) desenvolvendo canais de cooperação com o mercado, a sociedade civil e diferentes níveis de governo, tanto nacional quanto internacionalmente; (ii) atuando através de uma rede articulada, como coordenador e articulador entre os atores sociais, de forma a maximizar o alcance de níveis desejáveis e possíveis de bem-estar; (iii) garantindo a

maior efetividade possível na aplicação dos recursos públicos. Essa visão se traduz, em termos práticos, na criação de mecanismos legais para que o Estado possa compartilhar atribuições com a sociedade civil (ACRE, 2002).

O *Diagnóstico do setor madeireiro* concluiu que esse ramo industrial tem mostrado sinais de evolução nos últimos anos, comparando as contradições críticas diagnosticadas em 1999. A Floresta Estadual do Antimary entrou em produção no ano de 2002 e pretende, ainda em 2003, iniciar um processo para certificação da sua produção florestal. O governo conseguiu, através do Polo Moveleiro, coordenado pela SEF, atrair para o Estado algumas pequenas e médias indústrias florestais, que demonstram interesse em estabelecer empreendimentos mais verticalizados – secadores de madeira, laminadoras, serrarias modernas, etc. – ou apoiar iniciativas promissoras já em andamento, através de parcerias com empresas e organizações locais.

Atualmente existem no Acre dois projetos de manejo florestal comunitário certificados pelo FSC (Forest Stewardship Council) e mais dois em vias de certificação, sendo que os produtores dessas atividades estão se articulando para a formação de um grupo de produtores florestais de madeira certificada. Encontra-se também em fase de implementação um curso técnico florestal coordenado pela Secretaria de Florestas.

Diante dessa problemática e cercado-se dessa estratégia, acreditava-se que os recursos obtidos do empréstimo do BID, concentrados nos pontos críticos do setor florestal, seriam capazes de iniciar a reestruturação das cadeias produtivas florestais e fortalecer significativamente o órgão florestal estadual e seus parceiros, criando condições para dinamizar o desenvolvimento do setor florestal e da economia do Estado (ACRE, 2002). Entretanto, o resultado final foi a criação de uma empresa mista, produtora de tacos – piso de madeira –, que parou temporariamente de funcionar, por falta de matéria-prima, retornando à atividade posteriormente.

O *Diagnóstico da promoção de negócios* mostrou que o volume dessa atividade é baixo; o mercado estadual é pequeno, assim como a dimensão dos seus empreendimentos; a região se encontra afastada dos grandes centros de consumo; os produtores se encontram dispersos geograficamente e desorganizados, que a qualidade dos produtos ainda é insuficiente, criando grandes dificuldades para comercializá-los.

Quanto à promoção de negócios, foram destinados recursos para financiar investimentos produtivos que elevem a competitividade dos se-

tores estratégicos e dos produtos com vantagens comparativas no Estado, que gerem emprego e não atentem contra a fragilidade do meio ambiente (ACRE, 2002).

Pode-se resumir o caminho trilhado em quatro linhas de ação, abaixo descritas:

- Atração de projetos de investimento, que, por sua vez, tendem a atrair investimento direto, nacional ou internacional, para o desenvolvimento sustentável do Estado. Esta linha inclui: (i) elaboração de projetos para a captação de recursos; (ii) elaboração de estudos e projeções de mercado; (iii) viagens de negócios; (iv) realização de eventos e (v) elaboração de estudos sobre a viabilidade de investimentos.
- Fortalecimento e aumento da competitividade das empresas e instituições locais, que compreende: (i) consultorias nas áreas de transferências de tecnologia e pesquisa de mercado; (ii) capacitação e assistência técnica, destinada a melhorar a rentabilidade das empresas, agremiações, cooperativas ou associações de produtores do estado do Acre.
- Comercialização e marketing, que inclui: (i) ações de comercialização e marketing nacional e internacional de pequena escala, individual ou associativo, incluindo contatos internacionais, viagens de negócios, participação em feiras e eventos, bem como assessoramento em contratos para empresas, consórcios de empresas ou organização de produtores – federações, cooperativas, agremiações –; (ii) campanhas de marketing genéricas para produtos do Acre, que demonstrem o potencial efetivo e a real possibilidade de oferecer acesso a um “nicho” de mercado internacional.
- Empresas demonstrativas estratégicas, que necessitem de fornecimento de equipamentos e materiais para a implementação de três projetos pilotos de gestão florestal-pastoril sustentável e associativa.

O resultado da Agência de Negócios do Acre – Anac – foi péssimo, em virtude da inexperiência em negócios por parte dos seus diretores, pelo reduzido tamanho do seu orçamento e pela grande lista de atividades a serem desenvolvidas.

O *Diagnóstico de infraestrutura* observou que o estado crítico dessa

situação, principalmente a parte terrestre, mostra que são difíceis as condições do solo e do clima para a construção e manutenção de estradas e ramais; as estradas são escassas, e as que existem, assim como os ramais, apresentam deficiências na sua manutenção; existem várias obras incompletas.

Relacionadas com a superação do diagnóstico crítico desta subárea temática, foram desenvolvidas: (i) obras de reabilitação; (ii) início de obras de pavimentação e (iii) conclusão dos desenhos finais de engenharia, supervisão e auditoria ambiental de algumas obras de pavimentação (ACRE, 2002). O resultado consistiu na não conclusão até hoje, 12 anos depois, da BR-364, e no mal estado dos trechos construídos inicialmente, embora se utilizando de volumosos recursos do BID e do BNDES; a manutenção dessa BR, em território acreano, posteriormente foi transferida para o Denit.

A verdade é que a BR-364, que liga o Acre a Rondônia, apresenta constantemente as piores condições nos trechos correspondentes ao estado do Acre. A BR-317, que liga o Acre à Bolívia e ao Peru, sempre se encontra em más condições, no território acreano. As condições de trafegabilidade dos ramais são péssimas, assim como de grande número de ruas das diferentes cidades.

O *Diagnóstico da rede fluvial* ilustrou que o problema dos rios consiste em suas obstruções, na carência de portos e rampas de embarque e de sinalização. A malha hidroviária do estado do Acre se apresenta transversal ao eixo da rodovia BR-364, contemplando cinco bacias hidrográficas, das quais, aproximadamente 500 km, que são habitados por aproximadamente 80 mil pessoas, são navegáveis por embarcações a partir de uma tonelada, durante o ano todo. Por essa malha encontrar-se nas nascentes das bacias hidrográficas, apresenta características pouco comuns, considerando-se o conceito técnico de hidrovias. Para que se possa agilizar a circulação de pessoas e produtos nesta malha é necessária a implementação de medidas que a tornem eficiente e segura (ACRE, 2002).

Dado o exposto, foi recomendado realizar: (i) obras de construção de rampas de pequena escala, nos municípios de Rio Branco, Porto Acre, Sena Madureira e Tarauacá; (ii) aquisição de equipamentos, veículos e mapas náuticos, bem como treinamento do pessoal da Secretaria Executiva de Hidrovias e Aerovias para fazer o levantamento batimétrico dos rios das seis principais bacias hidrográficas do Estado – Juruá, Tarauacá, Envira, Purus,

laco e Acre –; (iii) serviços técnicos para pequenas desobstruções e sinalização de parte dos seis rios acima mencionados e dos seus afluentes (ACRE, 2002). Torna-se patente que a situação não tem melhorado em relação aos portos, rampas de embarque, etc. Na BR-364, estrada da integração interoceânica, no sentido Rio Branco/Porto Velho, ainda falta a importantíssima ponte sobre o rio Madeira.

O *diagnóstico de energia* sugeriu que, para fornecer energia elétrica às comunidades isoladas do setor rural/florestal, poderiam ser financiados, adquiridos e instalados sistemas de geração de energia solar em aproximadamente 18 núcleos de serviços e apoio florestal – Centros de Florestania –; em cinco unidades de conservação de uso direto, em três parques estaduais e em quatro núcleos comunitários de projetos de assentamento. A responsabilidade pela operação e manutenção dos sistemas de energia poderia ser transferida para as comunidades beneficiadas (ACRE, 2002).

Disparidade e diversidade regional

Assim como todos os estados amazônicos, o Acre é basicamente urbano, já que a maioria da sua população mora nas principais cidades, ou seja, Rio Branco – Vale do Acre – e Cruzeiro do Sul – Vale do Juruá –. Essas cidades, de características urbanas, apesar de apresentarem um índice de pobreza significativo, em parte, pelo baixo índice de urbanização – em termos de número de ruas asfaltadas, de habitações com serviços completos de água potável, luz, esgoto, transporte coletivo, coleta de lixo e iluminação pública –, são as mais desenvolvidas em termos de concentração de riqueza, emprego, produção, infraestrutura produtiva e de serviços.

A situação econômica do restante das cidades – municípios na esfera rural, bem menos desenvolvidos e com maior pobreza – está vinculada a uma dessas duas cidades principais. Cruzeiro do Sul, através do rio Juruá, está economicamente mais vinculada à cidade de Manaus, embora mantenha também relações com o Peru. Já as cidades da fronteira com Peru e Bolívia, pertencentes ao Vale do Acre, estão mais vinculadas com Rio Branco e à cidade de Cobija – Departamento de Pando, da Bolívia. As comunidades de Extrema e Nova Califórnia, do lado rondoniense – onde se localiza o

Reca –, e demais municípios do Vale do Acre, têm mais vínculos econômicos com a cidade de Rio Branco.

Então, existem dois polos de desenvolvimento, Rio Branco e Cruzeiro do Sul, dos quais dependem os demais municípios. Os dois polos econômicos ficam parcialmente desconectados. Durante o verão, quando se disponibiliza o acesso via BR 364, o trânsito de pessoas e mercadorias flui, mas, no inverno, ocorre o isolamento da região, quando o acesso se torna possível somente através de avião. Neste sentido, em virtude da maior distância dos centros produtores e urbanos e pela presença de monopólios e oligopólios na distribuição e comercialização, o custo de vida em Cruzeiro do Sul é significativamente mais elevado. Vale ressaltar que só a partir de 2011 é que a estrada passa a funcionar sem interrupções durante o inverno, apesar das péssimas condições em alguns trechos.

Na área urbana de Rio Branco e Cruzeiro do Sul, a maioria da população ocupada corresponde a funcionários públicos federais, estaduais e municipais, onde são escassas as indústrias e grandes empresas, que possam gerar renda e emprego (FORERO, 2007b, p. 16). A disparidade econômica, comparando a renda de funcionários públicos com a do restante da população, é visível. Na área rural de quase todas as cidades acreanas, é comum a presença de colonos, ribeirinhos, agricultores familiares e extrativistas com renda muito baixa e em condições de vida bastante precárias, sendo poucos os produtores médios, com raros produtores agropecuários de grande porte. Assim como no Brasil, há uma elevada concentração de renda e de terra. A presença de comunidades indígenas se dá em muitos dos municípios acreanos, que integram as minorias étnicas e culturais, sendo bem pobres.

Em termos culturais, a maioria dos acreanos é descendente de cearense misturado com nativo – caboclo –, e alguns poucos são descendentes de paulistas e paranaenses, ou de estrangeiros. A população urbana tem um comportamento mais semelhante à dos grandes centros, Rio de Janeiro e São Paulo, na medida em que, através da televisão nacional, foram difundidos hábitos, costumes, gostos, preferências, escolhas, cosmovisão e formas de vida tipicamente urbanas.

Destá forma, a população acreana, de maneira geral, não quer voltar para o campo, nem se identifica como amazônida; diferente de outras cidades, como Manaus, Belém, Manacapuru, etc., que têm bailes, festas, músicas, comidas e tradições amazônicas fortemente arraigadas, aqui, a popula-

ção urbana dança forró, funk, pagode e samba, no carnaval; come comidas nordestinas, veste roupas urbanas, almeja ter um carro, planeja sair de férias para as grandes cidades brasileiras e intenciona passar em concurso para ingressar no funcionalismo público e/ou melhorar a sua renda.

O maior desenvolvimento se apresenta na capital Rio Branco e ao redor da BR 364, sendo Cruzeiro do Sul a segunda em importância. O estado do Amazonas apresenta um quadro diferenciado, onde a natureza é generosa na área rural, com Manaus correspondendo ao segundo polo industrial do país. Com relação a Rondônia, se tem maior variedade de ecossistemas e de recursos naturais, onde o desenvolvimento em geral é mais acentuado.

O Acre é um território permeado por florestas - único “recurso abundante”. Esse Estado importa a maioria dos bens consumidos, quase a totalidade dos alimentos e a totalidade dos produtos industrializados. Trata-se de um Estado dependente do repasse federal, dos empregos e salários públicos e das mercadorias de fora, como ficou comprovado com a escassez de alimentos durante a recente alagação do rio Madeira.

Em termos produtivos, a zona rural do estado do Acre apresenta simultaneamente uma diversidade e especialização espontâneas, bem demarcadas em alguns municípios, a exemplo de Cruzeiro do Sul, que produz farinha, carne bovina, hortaliças e frutas; Tarauacá, abacaxi; Quinari, amendoim; Acrelândia, laticínios e carne bovina; Extrema e Nova Califórnia, na divisa com Rondônia, produz polpa de açaí e de cupuaçu, palmito e semente de pupunha; Rio Branco produz hortaliças, frutas e carne bovina; Xapuri extrai e beneficia castanha-do-brasil e látex natural; Brasileia e Epitaciolândia extraem e beneficiam castanha; Sena Madureira beneficia látex natural.

Todos os municípios, em maior ou menor grau, participam da economia da madeira nativa, extraída principalmente por manejo florestal – comunitário ou empresarial –. As diferenças de renda entre os pequenos produtores rurais e os grandes fazendeiros pecuaristas são significativas, pois a pecuária é uma atividade bastante rentável e de baixo custo de produção, em termos de mão de obra.

Os mercados, pela escassa concorrência, em sua maioria, são oligopolizados ou monopolizados. A maior parte da produção se destina ao consumo local e regional. A tentativa de focar a política pública na produção

florestal não deu o resultado esperado, em virtude de problemas tais como, insuficiente abastecimento local de madeira e existência de pequenas escalas de produção. É viável continuar com as tentativas de obter recursos para o financiamento do desenvolvimento, através do mercado de créditos de carbono, mesmo que os montantes, até agora por negociar, se mostrem excessivamente pequenos e que seu destino final não esteja muito claro.

O desenvolvimento humano (1991-2013)

Estudos do Ipea e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud (1991-2000) revelam que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado do Acre aumentou 11,7%, durante a referida década, passando de 0,52 para 0,69, sendo que a educação (60,9%) foi o fator que mais contribuiu para o seu crescimento – com a redução das diferentes taxas de analfabetismo nos diferentes grupos etários; seguem-lhe a ampliação da longevidade – com o aumento da esperança de vida de 63,7 para 66,7 anos, a redução da mortalidade até um ano de idade, de 41,9 a 30,4, e a redução da taxa de fecundidade de 4,9 para 3,3 - com 22,3% - e o crescimento da renda, absorvendo os restantes 16,8%, sendo que a renda per capita aumentou de 144,7 para 180,7.

A proporção de pobres caiu de 54% para 47,6% e o índice Gini – que mede a desigualdade – se elevou de 0,62 para 0,65 (JORNAL O RIO BRANCO, 2003). Apesar do crescimento da renda, a apropriação da mesma pela classe dos 20% mais ricos passou de 66,5% para 68,0%, enquanto apropriação por parte dos 80% mais pobres se reduziu de 33,5% para 32,0%, apresentando a continuidade da tendência à concentração da renda. Portanto, em termos gerais, melhorou o IDH, diminuiu a pobreza com o aumento da renda e aumento a desigualdade, pela maior concentração da renda (JORNAL O RIO BRANCO, 2003).

O acesso aos serviços básicos aumentou, por exemplo, a água encanada, de 29,06% para 36,5%; a energia elétrica, de 62,8% para 76,2%; a coleta de lixo, de 56,0% para 74,2%. Dessa forma, melhorou o acesso a bens de consumo e se reduziram os índices de vulnerabilidade (JORNAL O RIO BRANCO, 2003).

Segundo os dados divulgados em 2008 pelo Pnud, o IDH do Acre caiu para 0,539, ocupando a posição de número 17 no ranking nacional (Tabela 1).

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil por estados, 2008

Posição	Estado	IDH
1	Distrito Federal	0,874
2	Santa Catarina	0,840
3	São Paulo	0,833
4	Rio de Janeiro	0,832
5	Rio Grande do Sul	0,832
6	Paraná	0,820
7	Espirito Santo	0,802
8	Mato Grosso do Sul	0,802
9	Goiás	0,800
10	Minas Gerais	0,800
11	Mato Grosso	0,796
12	Amapá	0,780
13	Amazonas	0,780
14	Rondônia	0,756
15	Tocantins	0,756
16	Pará	0,755
17	Acre	0,539
18	Roraima	0,750
19	Bahia	0,742
20	Sergipe	0,742
21	Rio Grande do Norte	0,738
22	Ceará	0,723
23	Pernambuco	0,718
24	Paraíba	0,718
25	Piauí	0,703
26	Maranhão	0,683
27	Alagoas	0,667

Fonte: Pnud/Acre em números.

Em 2010, como mostra a Tabela 2, o IDH do Acre melhorou, atingindo a média de 0,636, ainda abaixo do IDH nacional, de 0,699. Os municípios que mais se destacam são Rio Branco, com 0,727, que atinge uma classificação de IDH Alto, seguido de Cruzeiro do Sul, com 0,664, e Epitaciolândia, com 0,653, que foram classificados com IDH Médio. O Jordão corresponde ao pior município acreano, com um índice de 0,469, classificado como Muito Baixo, e ocupando o lugar de número 5.529, frente ao total de municípios do Brasil. Vale a pena salientar que Rio Branco, que corresponde ao município melhor colocado, ocupa a posição de número 1.107 frente ao total de municípios do país. No ano de 2010, o Brasil ocupa o lugar de número 73 no ranking mundial.

Tabela 2. Índice de Desenvolvimento Humano do Acre por municípios, 2010⁶

Posição	Município	IDH 2010	Pos. Brasil	Classificação IDH
1	Rio Branco	0,727	1107	Alto
2	Cruzeiro do Sul	0,664	2802	Médio
3	Epitaciolândia	0,653	3055	Médio
4	Senador Guiomard	0,640	3291	Médio
5	Mancio Lima	0,625	3587	Médio
6	Plácido de Castro	0,622	3653	Médio
7	Brasiléia	0,614	3820	Médio
8	Acrelândia	0,604	4055	Médio
9	Sena Madureira	0,603	X	Médio
10	Xapuri	0,599	4167	Baixo
11	Bujari	0,589	4416	Baixo
12	Assis Brasil	0,588	4444	Baixo
13	Porto Acre	0,576	4718	Baixo
14	Capixaba	0,575	4742	Baixo
15	Rodrigues Alves	0,567	4903	Baixo
16	Manoel Urbano	0,551	5186	Baixo
17	Tarauacá	0,539	5332	Baixo
18	Feijó	0,539	5332	Baixo
19	Porto Walter	0,532	5382	Baixo
20	Santa Rosa do Purus	0,517	5473	Baixo
21	Marechal Thaumaturgo	0,5101	5529	Baixo
22	Jordão	0,469	5529	Muito Baixo

Em 2013, o Pnud, no Brasil, apresentou uma pesquisa que revela os avanços no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o Acre. O Estado apresentou melhoras significativas, com avanço de 61%. Os dados foram divulgados durante o seminário sobre *os Avanços do IDH no Acre e no Brasil nas últimas décadas*, realizado em setembro por Jorge Chediek, coordenador do Pnud, no Brasil. Este afirmou que o índice do Estado está acima da média nacional, e que o Brasil progrediu muito nos últimos 20 anos, onde o IDH melhorou 47%. No Acre, melhorou 61%, ou seja, mais do que a média nacional. Ainda tem muito para fazer, mas o progresso e a

6 - Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Acre_por_IDH>. Acesso: 08 jan. 2014.

tendência é muito favorável, afirmou o especialista.⁷

O perfil competitivo

O perfil competitivo estadual, segundo o Senai (2002), é qualificado como Baixo/Médio, em nível macro, porque, apesar da sua tendência de crescimento: o tamanho do mercado impede a chegada de capitais; há uma pequena parcela da população ocupada (140.870) diante da grande participação da economia informal; o pouco aproveitamento da terra agricultável, por problemas de mercado, no sistema de transporte e na armazenagem, e a baixa previsão de investimentos externos, pela precariedade da matriz energética e pelas deficiências do transporte, que dão como resultado uma avaliação Média/Baixa.

Em nível micro, as suas empresas (6.800) possuem pequeno porte; são pouco integradas; agregam pouco valor aos seus produtos, por deficiências tecnológicas, de mão de obra e de gestão e possuem uma estrutura de fornecimento deficiente, resultando em uma qualificação do tipo Baixa/Média (SENAI, 2002).

Apesar das boas taxas de lucro das empresas, o baixo nível de qualificação e formação da mão de obra, bem como a falta de coordenação institucional (público-privada), dão como resultado uma qualificação de Baixa/Média (SENAI, 2002). O problema da falta de coordenação do tipo intra e interinstitucional, impede um melhoramento do perfil competitivo. Para além disso, a estrutura de apoio competitivo é distante dos produtores, as empresas de pequeno porte se encontram desarticuladas e as cadeias produtivas desorganizadas (SENAI, 2002).

7 - Disponível em: <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/09/acre-apresenta-avanco-de61-no-idh-aponta-pesquisa.html>>. Acesso em: 08.jan. 2014.

Problematização das políticas públicas regionais (1999-2013)

No Brasil, e principalmente no Acre, há carência de políticas setoriais regionais descentralizadas, bem como de políticas nacionais e regionais especializadas, de tipo microeconômico; também não existem experiências de políticas regionais e locais de desenvolvimento endógeno, que possam ser úteis para o caso acreano.

O planejamento dos órgãos públicos, que é individualizado, pouco participativo e baseado na divisão e compartimentalização de tipo setorial, impede um atendimento humano integral às comunidades urbanas e rurais. O atendimento humano integral consiste numa política transversal (ou intersetorial) e interdisciplinar, que atenda às diversas facetas do ser humano, compreendendo-se este enquanto membro de uma comunidade e de uma família, como ente espiritual, vizinho, cidadão, homem-mulher, jovem-velho-adulto-criança, esportista, artista, trabalhador, consumidor, produtor, comerciante, contribuinte, poupador e aplicador financeiro, eleitor, estudante, paciente, beneficiário de serviços e políticas públicas, etc. – através de projetos integrados de tipo intersetorial e interdisciplinar, com a participação integral e integrada dos diversos profissionais – economista, historiador, cientista político, médico, veterinário, sociólogo, antropólogo, educador, padre, freira, pastor, pai de santo, etc. – e agências do desenvolvimento – associações, bancos, ONG's, órgãos públicos nacionais e internacionais, prefeituras, governos federal e estadual, clubes, etc. – ligados através de um planejamento comum, para cada uma das comunidades. Na medida que o ser humano e a sua realidade são integrais e não fracionadas, o seu atendimento também deve ser integral e integrado.

No Acre, nos últimos 15 anos, com as mudanças de governador, ocorreram mudanças no foco e diretriz da política pública. Assim, nos dois mandatos de Jorge Viana, a diretriz era a favor da intervenção pública e o foco era a exploração florestal, priorizando o setor madeireiro, sob coordenação e regulação públicas; os investimentos foram também públicos, sendo que a estratégia de modernização da institucionalidade econômica – para garantir e proteger os direitos de propriedade e assim reduzir os custos de transação e de produção – ficou à espera da chegada de grandes

capitais privados.

No governo de Binho Marques, a diretriz foi basicamente privada, com um pouco de investimento público, e o foco foi a política ambiental e a educação, tentando atrair investimentos privados para a área florestal, produtiva e principalmente ambiental – créditos de carbono –, sendo que, nem os grandes investimentos chegaram, nem os recursos da venda de créditos de carbono.

No atual governo de Tião Viana, a diretriz é mista, de investimento público e de estabelecimento de parcerias com empreendedores privados, e o foco é a construção civil, indústria e agroindústria, mantendo os anteriores apoios, subsídios e financiamentos públicos das atividades florestal, ambiental e agropecuária. Salienta-se que os primeiros recursos advindos das vendas de créditos de carbono não foram distribuídos entre os produtores rurais familiares, como consta no projeto original.

Ressalta-se, que o único fator comum, nos diferentes governos acima mencionados, corresponde à ênfase sustentável da produção.

Além do problema das trocas de prioridades e diretrizes – que geram custos afundados (irrecuperáveis) de investimentos públicos e privados, sem ou com baixo e lento retorno econômico, até hoje –, está o acúmulo de uma série de pequenos projetos produtivos individuais e sem nexo entre si, de baixo impacto e potência econômica, que não geram tendências de crescimento, irradiação e expansão econômica - emprego e renda - em outras atividades econômicas e segmentos da população e da região, resultando em problemas de dependência permanente da ação e investimento públicos.

Os direcionamentos mencionados acarretam baixo “empoderamento” dos seus beneficiários – produto do paternalismo e assistencialismo, próprio das políticas públicas baseadas no protecionismo, subsídio, apoio, e financiamento a fundo perdido – e pela criação de pequenas escalas de produção, que impedem o deslanche do desenvolvimento econômico regional.

Resta claro que, ante a escassez de recursos naturais, com um solo pobre em nutrientes, com abundância de madeira – localizada de forma dispersa e com baixo valor de mercado – e frente ao isolamento geográfico dos grandes mercados, a escolha e alocação de recursos para o desenvolvimento econômico não contam com muitas opções e oportunidades.

Até agora as melhores alternativas estão em se construir obras públicas e gerar trabalho e empregos públicos, bem como trazer para o Estado todo tipo de programa nacional de tipo social, especialmente aqueles que oferecem bolsas, que, por pequenas que sejam, têm impacto na renda, especialmente de municípios menores.

Em termos gerais, as constantes mudanças de foco e diretriz das políticas públicas e do planejamento regional, de um governo para outro, afastam os potenciais investidores de fora e desestimula os locais, geram uma série de custos públicos com baixa e lenta recuperação, e impede a possibilidade de execução de projetos de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo. O imediatismo, as pequenas escalas de produção dos projetos, o grande número de pequenos projetos, pela falta de priorização das políticas públicas, ausência de consulta às comunidades na tomada das decisões sobre o gasto e investimento públicos, uma visão estática e de curto prazo, impedem ou restringem os processos de acumulação – originária e ampliada – de capital.

O foco das políticas públicas e dos orçamentos, juntamente com o potencial de irradiação em outros setores, faz com que grande parte do gasto e investimento públicos sejam “improdutivos” e faz com que o “empoderamento” da população, em termos de projetos públicos, seja baixíssimo, comprometendo a legitimidade dos diferentes governos.

Na medida em que as estatísticas mostram que o setor serviços apresenta a maior participação percentual em termos de geração de emprego e renda, frente à escassez de opções produtivas de tipo industrial e dos agonegócios na região, o mais lógico seria focalizar as políticas públicas, o gasto e os investimentos públicos nesse setor.

Apesar do crescimento na área social, especialmente na educação e na saúde, é nesta última que a expansão e criação de uma série de novas estruturas, tais como hospital da criança, do coração etc., sem que se resolvessem antigos problemas de gestão, geraram maior lentidão no atendimento.

Contanto que os salários públicos dos médicos e especialistas em saúde não superem os lucros advindos do atendimento particular dos consultórios e da prestação de serviços via plano de saúde Unimed, e que os contratos do Governo não o exija, esses profissionais não irão trabalhar por tempo integral e com dedicação exclusiva ao setor público, o que inviabiliza

o atendimento “24 horas” de todo tipo de especialista, nos diversos espaços de atendimento de saúde ao público – postos de saúde, UPA, PS, Fundação Hospitalar –, atrasando de forma prejudicial, a marcação de consultas especializadas, de exames e de intervenções cirúrgicas para os pacientes.

Apesar do fato da economia ter crescido um pouco com as políticas de inclusão social – em sua maioria, oriundas da esfera federal e trazidas para o Acre pela unida bancada política acreana, uma vez que o Partido dos Trabalhadores está no poder nas esferas nacional e estadual –, bem como de ter havido melhorias das condições de vida de uma parcela da população, o que está faltando no Acre e no Brasil, como um todo, é a intensificação de políticas de redistribuição, tanto da terra quanto da renda. Tal diretriz traria, em certa medida, a desconcentração da propriedade e posse, gerando maiores oportunidades de participação “efetiva” da sociedade civil na tomada das decisões, desenho, implementação e avaliação das políticas públicas.

Democratizar a participação cidadã na economia, através da pulverização dos contratos e das licitações, consiste em uma medida de política muito importante e potente no que tange à redistribuição e desconcentração econômicas. Como disse Mangabeira Unger, para o desenvolvimento, o mais importante é a criação de oportunidades para a população e, especialmente na Amazônia, a criação de oportunidades passa pela regularização das propriedades, permitindo o acesso ao crédito e às políticas públicas diversas. A regularização fundiária diminui os conflitos de posse e a incerteza econômica.

Em termos de política pública, com os processos de inclusão social e de “modernização econômica” já iniciados, resta começar o processo de “aprofundamento da democracia”, com políticas de redistribuição. Na região amazônica, uma administração planejada está gerando algum desenvolvimento e está, por um lado, permitindo reduzir o impacto nefasto exercido pelas políticas anteriormente adotadas, pelas restrições macro e microeconômicas da ordem nacional, e, por outro lado, está permitindo recuperar valores e hábitos regionais, na tentativa de quebrar as inércias do âmbito cultural, que impedem a mobilização cidadã.

Apesar de o ambiente macroeconômico regional apresentar-se um pouco mais favorável, faz-se necessário aprofundar a participação cidadã nos contratos e licitações, através da suas empreiteiras. É necessário pre-

encher o vazio cultural existente na população urbana – que corresponde a sua maioria –, que, além de contar com um desemprego acentuado, não se identifica com o “rural”, uma vez que os principais problemas enfrentados pelas políticas públicas estão relacionados a essa zona de atuação.

O setor de serviços, que é o mais forte da economia regional, pode proporcionar muito mais possibilidades de geração de emprego e renda, assim como vem fazendo, bem como de melhoria nos índices de empreendedorismo, seja ele do tipo formal ou informal. Para isso, os investimentos de curto, médio e longo prazo em educação, inovação, ciência e tecnologia são fundamentais.

Em nível regional, nos últimos 14 anos, o Governo Estadual realizou várias reformas administrativas e de gestão, que, apesar das recorrentes despesas, melhoraram a estrutura organizacional, porém, deixaram algumas duplicações de instituições, que possuem a mesma finalidade, ou prolongaram a existência de outras, que se dedicam apenas aos interesses político-eleitorais.

O referido Governo segue com o pagamento de dívidas antigas, enquanto assume outras, no sentido de implementar o desenvolvimento do Estado, apesar da capacidade de endividamento estar próxima do limite. Programou o pagamento dos funcionários, em dia; organizou a Secretaria de Florestas, assumindo uma visão completa da cadeia produtiva; depurou a polícia militar; melhorou e facilitou o atendimento dos cidadãos e, em todas as atividades agrossilvopastoris, está incentivando o uso sustentável de Planos de Manejo.

Adicionalmente, esse Governo está realizando obras de infraestrutura de importância, tal como a pavimentação da BR-364 – que liga as cidades de Rio Branco e Cruzeiro do Sul –, sendo que a lentidão das obras (durante 14 anos) e a sua duvidosa qualidade faz com que a finalização de um trecho coincida com a deterioração dos anteriores, resultando assim, em uma obra sem fim. O mal estado das estradas e ruas do estado do Acre, se constitui em mais uma restrição ao crescimento e desenvolvimento econômicos.

Todo o conjunto de obras, reformas e políticas públicas estaduais de incentivos à produção, estão mudando o ambiente econômico da região, que apresenta um clima de estabilidade econômica de curto prazo. Esse corresponde ao marco institucional mínimo, de tipo legal, administrativo, econômico, organizacional e de políticas, necessário para o livre fluxo

de capitais pequenos e de curto prazo. Como dito anteriormente, está faltando, nas políticas públicas, a estabilidade de médio e longo prazo, que garanta processos de geração, acumulação e reprodução do capital de tipo sustentado, especialmente para a esfera dos serviços e do setor industrial.

O estado do Acre, para agilizar o seu desenvolvimento, tem ainda que dinamizar suas relações com os estados vizinhos, do Amazonas e de Rondônia, que são bem mais dinâmicos. Igualmente, é necessário se relacionar com os estados pertencentes ao Mercosul – Distrito Federal, Mato Grosso, Goiás, Rondônia e Mato Grosso do Sul –, com demais estados amazônicos e, especialmente, com o Peru e Bolívia, com o fim de materializar investimentos e concretizar ações.

Na Amazônia Ocidental brasileira, onde as restrições macro e microeconômicas são tantas e tão fortes⁸, para melhorar as condições econômicas das populações rurais, se faz necessário que os governos desenvolvam políticas microeconômicas, que realizem a promoção de projetos microeconômicos e fomentem o empreendedorismo – formal e informal –, bem como adotem políticas agrícolas que favoreçam os SAF's, que vêm se constituindo em alternativa para o Acre. É preciso políticas que promovam estímulos e capacitação orientados à criação de grupos associativos de produtores e comerciantes, que repassem o aprendizado adquirido por projetos de sucesso – como é o caso do Reca – tanto a esses grupos, quanto aos produtores individuais. As soluções ao desenvolvimento econômico regional são microeconômicas (empresariais) e também institucionais.

Assim como foi conferido, pela teoria e prática, tanto do caso do Reca, quanto do desenvolvimento regional, o elemento cultural é fundamental na explicação do sucesso, fracasso, construção e mudanças das instituições, bem como do desenvolvimento regional em si. Neste sentido, o estado do Acre é *sui generis* em termos culturais, pois tem uma história com dimensões similares à história de um país. Insurgiu-se em uma guerra de independência, declarando-se territorial e culturalmente cidadão brasileiro; enfrentou o desenvolvimento capitalista e a expansão do sistema agrícola, por estes terem excluído as instituições, culturas, povos e sistemas produtivos até então existentes.

Ademais, o Acre apresenta uma cultura facilmente adaptável às mu-

8 - Em obra deste autor (FORERO, 2005, p. 42), no capítulo III, intitulado *O contexto nacional e regional, problemas e restrições*, se aborda a presente temática.

danças, que passou da canoa ao avião, pela carência de estradas, do isolado seringal à cidade, da cultura da selva, com as suas nobres tradições e valores, à cultura das cidades, do funcionalismo público e do sistema político tradicional.

O atual governo, consciente dessa realidade e das suas potencialidades, está tentando recuperar todos aqueles antigos nobres valores ligados à convivência rural. Contudo, faz-se necessário aprofundar aspectos culturais e sociais do tipo regional e, sobretudo urbano, para reverter o quadro de péssimos indicadores sociais – delinquência, violência, uso e tráfico de entorpecentes, prostituição e trabalho infantil, elevado consumo de bebida alcoólica, etc. –, bem como mudar o comportamento e seleções dos indivíduos, o que se torna possível desde que se crie oportunidades urbanas de estudo, trabalho, cultura e lazer, sendo importante estudar a fundo os problemas de ordem cultural.

Em termos de encaminhamentos está o estudo das práticas culturais, de tipo básico e aplicado, orientado para a reconstrução ou construção de hábitos, na população urbana, favoráveis à participação, convivência, associativismo, cooperação, e solidariedade produtiva e social; bem como o estudo dos processos de integração regional, especialmente com os países do Peru e da Bolívia, que permitam desvendar os verdadeiros nós que trazem lentidão às negociações, especificamente entre os três Estados – Acre, do Brasil, Pando, na Bolívia, e Madre de Dios, no Peru – e seus empresários.

Voltando ao tema dos empreendimentos produtivos, na medida em que o ambiente econômico regional continua melhorando gradativamente, maiores são os incentivos e menores são as restrições enfrentadas pelo Reca e pelos empresários em geral. Considerando a harmonia quanto às políticas agrícolas entre o Governo do Estado e o Reca, este último pode jogar um papel importante na multiplicação da sua experiência de sucesso para outras comunidades rurais do Acre.

Finalmente, quanto à política agrícola, outro problema se relaciona com o programa de mecanização, cuja política será tema de capítulo posterior. Apesar do fato de que os resultados econômicos pareçam favoráveis, alguns problemas técnicos sugerem a necessidade de avaliação técnica. Esses problemas estão relacionados com a necessidade de avaliar a assistência técnica e extensão agrícolas, para facilitar, por exemplo, através de manuais técnicos e cartilhas, a correta difusão e adoção tecnológicas.

Na região central do Acre deveria haver mais restrição à mecanização, pois os solos são pouco profundos, com impedimentos de drenagem, eutróficos, e secos, com argilas expansivas. O solo acreano tem uma pequena proporção de ferro (8-15%), é mais jovem e menos desenvolvido, sendo mais afeito à compactação. A cultura do milho, que corresponde a mais mecanizada, remove grandes quantidades de solo, onde o forte impacto da radiação solar provoca compactação e perdas de material orgânico. A maior intensidade na mecanização maior impermeabilidade do solo, mudanças físicas negativas, necessidade de melhorias químicas – para reduzir a acidez – e de maior quantidade de material orgânico, além de se tornarem ambientes menos estáveis em termos de carbono. Portanto, vale a pena realizar uma análise mais detalhada de solos e da paisagem, bem como conferir a sua intensidade, para que se possa realizar ajustes.

2.3 Restrições econômicas regionais

O desenvolvimento regional no Acre, assim como o projeto Reça, enfrenta uma série de restrições econômicas regionais de tipo macro, micro e mesoeconômicas.

2.3.1 Restrições macroeconômicas regionais⁹

Estes tipos de limitações se relacionam com:

- O processo de abertura comercial, de formato abrupto e desprovido de um período de transição, surpreendeu os produtores, que possuem baixos níveis de competitividade. A abertura econômica no Brasil, assim como na maioria dos demais países da América Latina, deu-se por decisão

9 - A presente seção é elaborada a partir do resultado de 25 entrevistas, realizadas com empresários, altos cargos diretivos institucionais, Secretários Estaduais e governantes do Acre, e mediante a percepção individual do autor.

precipitada, sem consulta prévia ou preparação. Surpreendeu os produtores agrícolas, antes “protegidos”, que não possuíam níveis suficientes de competitividade, deixando-os expostos aos baixos preços internacionais.

Inicialmente teve uma cobertura geral para o setor agropecuário, mas, na medida em que se foram vendo seus efeitos nefastos, foi se aplicando de maneira seletiva para alguns subsetores e atividades. Essa decisão não previu uma fase de preparação dos agentes públicos e privados, no sentido de melhorar as condições macro e microeconômicas, para que a produção nacional alcançasse níveis competitivos em escala internacional. O resultado catastrófico da abertura foi a quebra de certas atividades e investidores, a redução de investimentos e o êxodo de capitais para outros setores produtivos e especulativos, nacionais e estrangeiros.

Mesmo depois da abertura econômica, no Acre ainda não se tem realizado o processo regional de definição da especialização, reconversão, reestruturação e ou modernização produtivas do setor agrícola, baseados nas vantagens comparativas, ações tão necessárias diante do atual contexto de globalização.

Existem duas alternativas, ou se passa a produzir de tudo, a maiores custos de produção e maiores preços de mercado, protegendo alguns milhares de produtores ineficientes, com recursos escassos dos 770.000 contribuintes, desfavorecendo a população consumidora, ou se pratica a especialização em produtos que ofereçam vantagens comparativas, de baixo custo de produção e menor preço final de mercado, favorecendo os contribuintes e os consumidores, que são a maioria da população, ao tempo em que se importa, a baixo preço, os produtos que não apresentam vantagens comparativas, favorecendo ainda mais os consumidores. Com o dinheiro poupado dos contribuintes, se pode aplicar na resolução de outros problemas ou gargalos econômicos e sociais. Com o dinheiro economizado pelos consumidores, eles podem diversificar e aumentar o consumo ou realizar aplicações financeiras.

- A valorização do Real encareceu as exportações e barateou as importações. A valorização do Real, ao encarecer as exportações, afetou negativamente a competitividade dos produtos nacionais no âmbito internacional, mesmo em produtos nacionais tão eficientes, que possuíam, à época, um dos maiores níveis de produtividade, em escala mundial. Houve desestímulo à produção nacional, favorecendo a importação de produtos e

aumentando o risco de desativação de ramos produtivos internos.

No Acre, estado com duas fronteiras internacionais, o efeito ficou mais visível. Os produtores agropecuários, que possuem propriedades em vários países simultaneamente, mudam constantemente suas decisões: a) local de compra e venda de insumos e mercadorias ou b) de materialização de investimentos – a depender das flutuações do valor, do tipo de câmbio e dos custos, bem como dos lucros.

- O alto custo do crédito também contribuiu para frear os investimentos agrícolas e acentuar a crise da rentabilidade. O alto custo do dinheiro, em circunstâncias de abertura econômica, eliminou ou reduziu o poder das vantagens comparativas, deixando os produtores agrícolas em condições menos competitivas e mais arriscadas. Novamente, esse efeito fica mais evidente numa área fronteira, como é o caso do Acre. Dependendo do valor do crédito, o produtor migra de uma fronteira para outra.

Antes, com dinheiro barato e com crédito a mais longo prazo, de acordo com os ciclos produtivos dos cultivos, as empresas se desenvolveram. Com as atuais taxas de juros e os prazos estabelecidos, com o passar do tempo, é pouco possível que o empresário se mantenha enquanto tal. Por exemplo, na produção leiteira, um melhoramento genético, que permita lograr um ponto ótimo de equilíbrio, só se alcança ao médio e longo prazo. Se os desembolsos têm que ser adiantados antes do referido período, seguramente o negócio não alcançará o nível de sustentabilidade, vendo-se afetado no seu processo de acumulação, tornando propício questionar a razão de se continuar produzindo, já que não se alcança um processo de acumulação de capital.

Por isso, é importante programar os desembolsos de crédito de acordo aos orçamentos – custos de produção somados ao investimento –, fluxos de caixa, estados de perdas e lucros e balanços gerais, projetados a partir de cada uma das culturas, para não incorrer em reduções perigosas de acumulação.

O crédito funciona quando, uma vez descontados os juros e as amortizações, ficam lucros significativos para o reinvestimento. Em épocas atuais, o crédito, além de ser caro e não contemplar o médio e longo prazo, peca por ser lento, com muitos trâmites burocráticos e inoportunos. Adicionalmente, uma análise eficiente do crédito deve contemplar a viabilidade dos três elementos fundamentais de um projeto produtivo: técnico,

econômico-financeiro e comercial.

- As repetidas mudanças de diretriz e de foco da política pública, bem como a ausência de políticas de médio e longo prazo, elevam a incerteza e a instabilidade do investimento, impedindo a chegada de capitais de maior porte. Na medida em que a diretriz – um estado mais ou menos interventor – e o foco – escolha dos setores e atividades prioritários – da política pública mudam, de acordo com cada gestão governamental, a instalação ou chegada de empreendimentos de grande porte fica comprometida pela incerteza gerada, que emite sinais e expectativas de instabilidade para o investimento.

Há 18 anos, apesar dos grandes e mais eficientes produtores agropecuários terem clareza da sua missão, objetivos e metas, a política pública agrícola, direcionada para o sistema agrícola de produção, não contava com uma visão de médio e longo prazo. No entanto, nos últimos 15 anos, nos diferentes governos, a política agrícola estadual, que claramente aponta para o favorecimento dos SAF's e para a implementação de planos de manejo florestal, continua sua visão de curto prazo e sem foco, quando apoia grande lista de projetos de pequena escala, com pouca potência e impacto, afastando a possibilidade da criação de grandes projetos locais e de chegada de investimentos de maior porte. Necessita-se de uma política de médio e longo prazo, que garanta a acumulação ampliada do capital, tendo em vista que o maior projeto produtivo, em termos de produção, de número de produtores e de beneficiários, ainda é o Reca, que corresponde a uma antiga iniciativa privada.

Em nível nacional, as mudanças contínuas de ministros e de funcionários públicos, nos Ministérios da Agricultura e de Desenvolvimento Agrário – em geral, reflexo das permanentes variações políticas –, levaram a uma constante mudança de leis, programas, projetos e regras do jogo, gerando maior incerteza aos investidores. Apesar dos princípios inerentes às políticas agrícolas, não se cumpria a estabilidade pregada pelas regras estabelecidas.

A depender do Ministro da Agricultura e do Governo, os produtores e as suas agremiações tinham que negociar novamente a política agrícola. Por outro lado, além das mudanças na política setorial, os investidores têm que enfrentar as constantes mudanças da política macroeconômica, em termos de taxa de câmbio, impostos, etc., afetando suas decisões de forma permanente.

- Os baixos níveis de investimento rural afetaram o crescimento empresarial e setorial. O setor rural apresenta baixos níveis de investimento privado por diversos motivos: baixa rentabilidade da produção agropecuária, direcionada ao mercado interno, em comparação com outras atividades, tais como as de caráter financeiro, por exemplo: valorização cambial; altas taxas de juros, em relação ao custo internacional do dinheiro; falta de proteção frente à concorrência desigual com produtos agrícolas, protegidos em outros países; infraestrutura produtiva e de comercialização insuficientes; prestação de serviços públicos de forma deficiente e baixa adoção tecnológica.

Ressalta-se que o setor rural apresenta baixos níveis de investimento público ainda por vários motivos: a crise fiscal e financeira do Estado, durante o período 1980-2003, juntamente com a crise da dívida externa, levaram à insolvência e à redução drástica do investimento público, reduzindo ainda mais os gastos produtivos – investimentos – no setor agrícola, comparados com os outros setores.

- Os baixos níveis de rentabilidade presente e futura das atividades agrícolas orientadas ao mercado interno desestimularam o investimento. A rentabilidade do negócio agrícola tem caído fundamentalmente pelos elevados custos de produção e de transação, pelo desmonte das políticas protecionistas e pela estagnação dos níveis de produtividade dos fatores produtivos, sobretudo nos setores e atividades não exportadores. Recursos próprios para investimento, quando existem, em muitos casos, direcionam-se a outras atividades, ou simplesmente se investe no setor financeiro, que, por sua vez, brinda com possibilidades mais rentáveis e com menos riscos e incerteza.

- Existe um entorno macroeconômico desfavorável à rentabilidade agrícola. Apesar do reconhecido sucesso internacional dos agronegócios brasileiros, especialmente nos últimos 20 anos, o entorno macroeconômico tem sido desfavorável ao desenvolvimento agroempresarial.

O controle da inflação, via importações baratas, pela perda do equilíbrio na taxa de câmbio, em condições de abundância relativa de dólares, trouxe consigo a deterioração de processos produtivos de caráter nacional. Apesar da sobrevalorização da taxa de câmbio, permitindo a importação de insumos e de bens de capital a baixo custo, tem-se deteriorado a competitividade das exportações.

- As elevadas taxas de juros têm elevado os custos do investimento das empresas, refletindo-se no aumento nos custos de produção, nas decisões de importação alternativa de matérias-primas e de crédito e nos aumentos salariais. Por sua vez, a correção do déficit fiscal, através da austeridade no gasto público, reduziu o investimento produtivo. O endividamento externo tem pressionado a sobrevalorização, enquanto o endividamento interno tende a elevar a taxa de juros.

No Brasil a política agrícola não se tem coadunado com a política macroeconômica, de forma tal que a política macroeconômica tem neutralizado os objetivos e os resultados das políticas setoriais, afetando de forma desfavorável a rentabilidade da agricultura e desestimulando o progresso técnico.

A aplicação de políticas macroeconômicas sobre a agricultura tem resultado em um modelo de desenvolvimento protegido, de uma política macroeconômica que sobrevaloriza o tipo de câmbio e de uma política setorial que subsidia o consumo urbano. O resultado, nos três casos, tem sido uma menor produção agrícola para o mercado interno e uma transferência de recursos da agricultura para a indústria, via menores preços relativos ou via menores níveis de produtividade da agricultura.

Os efeitos indiretos negativos da política macroeconômica não têm sido compensados pelos efeitos diretos das políticas setoriais, resultando num balanço desfavorável para a agricultura. A proteção da indústria nacional para o consumo nacional trasladou seus efeitos à taxa real de câmbio, afetando negativamente a agricultura.

Apesar de o setor agrícola ser dos mais dinâmicos, os efeitos diretos da política macroeconômica – gasto público, crédito setorial e intervenção de preços – e seus efeitos indiretos sobre agricultura tem mostrado um balanço negativo para esta última.

- A sobrevalorização da taxa nominal de câmbio – produto da política monetária e fiscal e do regime cambial –, além de baixar os rendimentos das exportações agrícolas, faz as importações mais baratas que os bens substitutos internos. Adicionalmente, as políticas comerciais têm protegido com maior ênfase as atividades industriais, que competem com as importações por meio de impostos às importações e através de quotas.

Os preços dos bens menos protegidos e comercializáveis – como é o caso da maioria dos produtos agrícolas – têm tido menores possibilidades

de crescer, por estarem condicionados pelo preço internacional e pelo tipo de câmbio nominal vigente. Por sua vez, as restrições às importações, para proteger a indústria nacional, tem funcionado como um imposto sobre os fertilizantes, maquinário e outros materiais utilizados pelos agricultores.

2.3.2 Restrições microeconômicas regionais¹⁰

Na região, as limitações microeconômicas enfrentadas pelos agentes se relacionam com:

- Elevados custos totais de produção. Os custos de produção na agricultura e pecuária são altos: pelo elevado valor do crédito; pelo grande peso que representa, nos custos, o preço dos insumos – tão necessários, pela baixa fertilidade do solo, depois de três ou quatro anos de utilização, como mencionado acima –, todos eles trazidos de outros estados ou países; pelos aumentos crescentes dos impostos; pelo elevado valor que representa o custo com transporte, em regiões afastadas dos grandes mercados internos e dos portos de exportação, onde o transporte é realizado em vias escassas e de más condições e, em algumas ocasiões, pelo elevado custo da mão de obra, que, por sua vez, possui baixa capacitação técnica.

Anteriormente, com o dinheiro barato e com crédito de longo prazo, algumas empresas se desenvolveram. Mas, com as atuais taxas de juros e os prazos estabelecidos, não é possível se manter, no tempo, como empresário e muito menos quando se trabalha com culturas de longo prazo.

O problema central dos custos de produção é seu crescimento em níveis superiores aos dos preços dos bens produzidos, vendo-se reduzidas as utilidades. Nos custos de produção participam com maior intensidade os insumos, o transporte e o custo da mão de obra.

- Elevados custos unitários de produção. Grande parte dos produtos agrícolas apresenta elevados custos unitários de produção. Alguns são compensados por subsídios, tais como a borracha e castanha; por estímulos, no caso da exploração de madeira, ou pelos apoios, por exemplo, aos

10 - A informação aqui processada foi obtida através da realização de aproximadamente 65 entrevistas com produtores agrícolas e pecuários, especialmente sócios do projeto Reça, empresários, secretários estaduais, diretores de órgãos públicos, das esferas nacional e estadual, líderes regionais, e gestores de ONG's. Aqui também conta a observação do autor.

SAF's, porém, o restante dos produtos ou sistemas de produção enfrentam elevados custos unitários.

- Elevados custos de transação. Na região, em virtude da impossibilidade de prever e planejar, pela falta de informação, pela grande instabilidade nas políticas e pelas mudanças permanentes da liderança política nos cargos públicos, tornando-se elevados os custos de transação, não planejados, nos orçamentos dos empresários.

Além disso, diante da escassez de cartórios e de órgãos do judiciário na maioria dos municípios e pelas dificuldades de locomoção, com baixa qualidade nas estradas e pelo clima, caracterizado pela alta frequência de chuvas, qualquer gestão relacionada com a transferência, captura, defesa, proteção e cumprimento dos direitos de propriedade e com a celebração de contratos, implica maiores custos de transação, em comparação com outras regiões do país. E mais, na medida em que os direitos de propriedade não se encontram plenamente definidos e regularizados, a gestão dos procedimentos anteriormente mencionados sofre acréscimo nos custos de transação. Assim mesmo, o não cumprimento dos direitos de propriedade, algumas vezes, leva a processos judiciais que elevam ainda mais os custos de transação. Por último, as imperfeições na informação, incidem significativamente sobre a formação de custos de transação.

Nas épocas anteriores, devido à violência, os custos de transação eram bem maiores, em comparação com uma região central e sem a presença desse tipo de problema, pelos custos adicionais com proteção pessoal e do patrimônio e pela indefinição ou definição não muito clara dos direitos de propriedade. Nesses casos, as regras do jogo, endógenas, na maioria dos casos, não são impostas pelos atores de maior sucesso, mas por aqueles que possuem a capacidade coercitiva para fazê-las cumprir. A este tipo de institucionalidade, cuja finalidade não era a eficiência econômica, se somava o influxo nefasto de um sistema político "ilegal", que inviabilizava o investimento e as transações.

No estado do Acre, similarmente à maioria dos países da América Latina, a controvérsia sobre os direitos de propriedade do solo e dos recursos naturais é um problema de interesses públicos *versus* interesses privados. Por muito tempo, a falta de vontade política na definição dos direitos de propriedade gerou uma elevação dos custos de transação, que incidiu diretamente sobre o atraso produtivo, conduzindo a lentos crescimentos

e desenvolvimentos econômicos na região. O mercado de terras rurais é imperfeito pelo seu acesso diferencial aos mercados de trabalho e capital e pelos níveis diferenciais entre grandes e pequenos produtores. Em geral, estes últimos geram menos excedentes, participam em menor proporção do mercado e enfrentam custos de transação maiores, em termos relativos.

- Não existe um portfólio regional de projetos viáveis. Ante a inquietude dos investidores nacionais e estrangeiros, em virtude das possibilidades produtivas de investir no setor rural acreano, o Estado só conta com o projeto de viabilidade da exploração florestal, tecnicamente elaborado e completo, que abrange os diferentes elos da cadeia produtiva e os diferentes tipos de serviços do tipo transversal. Os outros produtos tradicionais e já estabelecidos e as novas culturas e produtos não contam ainda com projetos de viabilidade. Um portfólio completo de todas e de cada uma das atividades desenvolvidas ou viáveis de serem empreendidas na região possibilita aos investidores obterem informações importantes em suas tomadas de decisões, tais como são a rentabilidade, taxa interna de retorno, custos, produtividade alcançável, escalas ótimas de produção, ponto de equilíbrio, comercialização, processo de produção e inovação tecnológica, etc.

- Baixa mobilidade de fatores produtivos. A baixa mobilidade dos fatores da produção e as deficiências em infraestrutura produtiva e de serviços, além das deficiências na prestação dos serviços públicos, limitam as opções de produção, modernização, reconversão, reestruturação e empreendedorismo.

- Pequenas escalas de produção, baixos níveis de integração e capacidade instalada subutilizada. Por múltiplos fatores, tais como limitações geográficas, econômicas, financeiras, creditícias, culturais, tecnológicas, de comercialização, bem como pelo reduzido tamanho do mercado interno, etc., as escalas de produção no estado do Acre são baixas e as plantas que possuem tecnologias de médio porte se encontram subutilizadas, devido ao pequeno tamanho da demanda por seus produtos ou porque a tecnologia é maior do que aquela que realmente se necessita. Os níveis de integração horizontal e vertical são realmente baixos. É difícil competir, em nível nacional e internacional, com baixos níveis de integração e pequenas escalas de produção.

- Insuficiente transferência tecnológica e extensão rural. A transferência tecnológica e a extensão rural, além de serem insuficientes, apresen-

tam sérias deficiências. Existe uma significativa discrepância entre os níveis científico dos especialistas e o nível tecnológico dos produtores. O problema está em que não se sabe transferir. Deve haver um equilíbrio entre a formação acadêmica e a aplicação da mencionada extensão. Há carência de uma metodologia eficaz de transferência que possibilite aos produtores adotarem uma perspectiva de caráter tecnológico, que são, em sua maioria, idosos, de baixa escolaridade e de poucos recursos econômicos. Os jovens migram para as cidades. Conseguir que um velho produtor adote uma nova tecnologia não é tarefa fácil, especialmente no setor da agricultura familiar.

Imperfeições na informação. No estado do Acre, as imperfeições na informação apresentam múltiplas manifestações. A informação econômica não é completa, uniforme, oportuna, de fácil acesso, não tem abrangência universal, não tem baixo custo, nem é fidedigna, disponível, pertinente, ágil, oportuna, permanente, orientadora e de boa qualidade. As estatísticas e cifras financeiras dos diferentes setores e negócios agropecuários não são confiáveis, de modo a servirem de apoio e respaldo à tomada de decisões por parte de investidores e empresários. Não se dispõe de informação relevante sobre temas como os últimos desenvolvimentos tecnológicos, econômicos e comerciais, relativas ao desenvolvimento de novas formas tecnológicas de produzir e de transformar, sobre a evolução e tendências dos mercados nacionais e internacionais. E ainda, além de tratar-se de um problema de informação, é também um problema de comunicação entre os agentes, impedindo-os de compartilhar as experiências de sucesso e de fracasso, o que enriqueceria seu nível tecnológico, organizacional, trabalhista, econômico, financeiro e de mercados, possibilitaria uma melhor organização do trabalho e estabelecimento de intercâmbios, aumentar negócios, acordos, cooperação, etc.

Apesar do fato de que o Governo do Estado tenha “arrumado a casa” e criado grande parte da institucionalidade necessária ao desenvolvimento capitalista e de que tenha implementado um pacote de políticas públicas, estímulos, subsídios e apoios, a maioria dos agentes econômicos não se encontra informada sobre a existência de tais possibilidades, nem das potencialidades econômicas já detectadas e comprovadas para a região.

- Limitado desenvolvimento da organização empresarial da produção. Tendo em vista o limitado desenvolvimento empresarial dos pequenos produtores, torna-se possível gerar tecnologias de ponta para eles, que atu-

am de forma individual, mas não se trata de opção viável individualmente, em termos rentáveis e competitivos, uma vez que tal decisão levaria à realização de processos de transformação e comercialização e ao encadeamento ativo com outros setores das cadeias de agregação de valor, o que impõe a condição de se ter algum tipo de organização empresarial moderna. No estado do Acre, mais importante e útil que estudar e trabalhar com a categoria de pequenos e médios produtores, seria usar e trabalhar com as categorias de produtores empresários e não empresários, de produtores organizados e não organizados, tendo em vista que, em termos gerais, os níveis de organização empresarial da produção são bastante baixos.

- Baixos níveis de gestão e de eficiência administrativa das empresas. A maioria dos produtores, no Estado, não tem uma visão empresarial do aspecto técnico, organizacional, econômico e financeiro e da comercialização. Não se planeja orçamentos, custos por centros de produção, estados de perdas e lucros, balanços, fluxos de caixa, não se visualiza por cenários produtivos em relação às suas demandas e de acordo com as diferentes escalas de produção, onde se considerem os gastos tributários. Faz-se necessário incluir um planejamento dos custos tributários, uma vez que, além de arcarem com os custos decorrentes dos ajustes da inflação, os grandes compradores declaram tudo o que compram, para efeito dos impostos de renda, predial e indústria e comércio. Não se planeja a organização da firma, nem seus sistemas de administração, gerenciamento, planejamento, seguimento e controle, nem a organização do trabalho. Não se planeja a organização do trabalho, de forma a considerar a sua relação com o caráter técnico, tais como são os planos de expansão e diversificação, por exemplo.

Em geral, os produtores, assim como os *police-makers* são míopes. Só visam o curto prazo e o nível local, não abrangendo o contexto macroeconômico, de ordem nacional e internacional (processos de integração, acordos comerciais, imposições de organismos multilaterais, etc.), nem buscam conhecer as suas tendências.

- Talvez, um dos maiores problemas enfrentados pelas microempresas, e também pela política agrícola, consiste em começar a produzir sem ter previamente a garantia de um cliente a quem possa oferecer o produto. Não basta ter como base o conhecimento dos preços atuais, é preciso assegurar os canais de comercialização, obter um comprador que se comprometa efetivamente. Por não ter uma visão ampla dos mercados e dos possí-

veis compradores, além daqueles inseridos nas suas fronteiras, o produtor, no melhor dos casos, produz o que comumente vem sendo comercializado em sua região no momento.

- Nas unidades produtivas rurais há deficiências empresariais. Não dá para alcançar um equilíbrio entre a parte de escritório e a de campo. É difícil achar um produtor com manejo profissional do negócio. Não se gera informação empresarial interna para a sua administração, planejamento, seguimento e controle. São baixos os níveis educativos e de formação técnica dos administradores, agrônomos, veterinários, técnicos e capatazes que permanecem nas unidades produtivas.

As empresas não realizam investimentos na qualificação do pessoal, nem no melhoramento dos seus níveis de vida, fatores que incidem diretamente no melhoramento da produtividade e competitividade do fator trabalho.

Outro elemento que incide negativamente nos planos de produção, nas escalas de produção e na adoção tecnológica – técnica e organizacional –, com vistas a alcançar níveis competitivos, é a limitação de acesso aos recursos financeiros. Na maioria das pequenas e médias unidades produtivas, o capital de trabalho é um recurso escasso, sendo essa condição a que corresponde ao principal problema detectado entre os pequenos e médios empresários da região. Os bancos não disponibilizam recursos creditícios suficientes de capital de trabalho de acordo com o ciclo vegetativo, fluxo de caixa e taxa interna de retorno de cada um dos projetos e culturas.

O fato de não contar com estatísticas e relatórios financeiros confiáveis e oportunos das diferentes atividades produtivas se constitui em uma limitação a mais para uma ótima gestão e tomada de decisões.

- Baixos níveis de vida dos trabalhadores. Apesar de ter melhorado o IDH regional, nas zonas rurais produtoras, o nível de vida da população trabalhadora é bastante baixo, incidindo diretamente na baixa produtividade e competitividade da força de trabalho. Os níveis de vida e produtividade são baixos em virtude também da deficiente prestação de serviços de saúde e educação e, e em geral, da maioria dos serviços públicos e produtivos.

- Deficiente e insuficiente formação e treinamento empresarial. São escassos os programas de formação, treinamento e capacitação. Programas acadêmicos de corte tecnológico e universitário, aplicados a produtos e sistemas de produção específicos, são quase inexistentes, até 2003.

- Limitações tecnológicas. Considerando a necessidade de elevar a produtividade dos fatores produtivos, no sentido de conseguir a redução de custos e o aumento das utilidades, as limitações encontradas nas trajetórias tecnológicas e a inexistência de pacotes tecnológicos completos, para todos os sistemas de produção e para seus correspondentes produtos, se convertem num sério impeditivo.

O alto custo da tecnologia limita seu acesso, em conformidade com o tamanho das escalas de produção. As pequenas escalas de produção, praticadas pela maioria dos produtores acreanos, não encontram tecnologias adequadas no mercado.

Em regiões tropicais, tal como a do Acre, a combinação e rotação de cultivos, de forma transitória, tem que ser estudada para poder elucidar qual é a mais rentável e produtiva. No entanto, para isso, se prescinde de uma capacidade tecnológica, de infraestrutura e da disponibilidade de recursos financeiros, que são escassos no setor.

Desconhecendo-se a oferta tecnológica existente e sem uma avaliação prévia, os empresários se submetem às políticas públicas, arriscando seus patrimônios, em projetos produtivos de sistemas de produção que nem sempre dispõem do pacote tecnológico completo e adequado, gerando baixos níveis de rentabilidade e competitividade. De modo geral, se carece dos projetos de viabilidade e rentabilidade econômica, bem como de tecnologia de ponta e de comercialização.

- Problemas trabalhistas. Em empresas médias, com suportes medianos de produção, extração e processamento, que envolvem um número considerável de contratos com pessoal, a pesada carga dos encargos correspondentes e dos salários, bem como o comportamento ambicioso dos seus sindicatos, servem de exemplo negativo a investidores que queiram ingressar na atividade produtiva.

- Elevadas doses de incerteza. Em um Estado onde a cada governo se mudam diretrizes, foco e prioridades de setores pelas políticas públicas, bem como os seus dirigentes e programas, a incerteza é um resultado apenas lógico. A incerteza econômica, política e social afeta enormemente a eleição racional dos agentes e de seus comportamentos. Quando não se sabe o que vai acontecer e considerando que as coisas vão mudar permanentemente, as eleições econômicas serão escassas. Torna-se plausível que as principais eleições ocorram no sentido de reduzir os custos de transação,

que geram a incerteza, e de proteger seus direitos de propriedade.

- Elevada ineficiência da produção rural familiar. A produção rural familiar é altamente ineficiente pelos motivos expostos: a) produzir sem ter mercado assegurado; b) possuir baixos níveis de produtividade, rentabilidade e competitividade; c) ter baixa absorção à conformação de novas empresas; d) produzir com baixa qualidade; e) encontrar-se atomizada e dispersa geograficamente; f) possuir baixos níveis de treinamento e capacitação técnica, organizacional e educativa em geral; g) gerar baixos volumes de produto e de forma intermitente; h) produzir itens não comercializáveis, pouco competitivos e praticando preços baixos; i) produzir com baixos níveis de desenvolvimento tecnológico; j) possuir (os produtores) uma mentalidade assistencialista, graças à mentalidade paternalista com que têm sido tratados por parte das agências públicas; k) seu comportamento individualista e egoísta; l) seu baixo grau de organização agremiativa, que torna baixa a capacidade de negociação e de influenciar o desenho da política pública e m) enfrentar a produção de forma desintegrada e com baixos níveis de agregação de valor.

- Escassez de empresas privadas prestadores de serviços produtivos. Uma agricultura moderna exige uma prestação de serviços nas áreas de: fornecimento, preparação do solo, plantação, fumigação, controle de plantas invasoras, comercialização, distribuição, marketing, transporte, embalagem, crédito e financiamento, armazenamento, processamento, informação, etc. Tais serviços não são prestados por parte de empresas organizadas, eficientes, competitivas e de baixo custo, junto às áreas rurais de produção.

- Distanciamento entre agentes de uma mesma cadeia produtiva. Os diferentes agentes de uma mesma cadeia produtiva se encontram distanciados, mesmo estando localizados na mesma região. No interior das cadeias, os diversos agentes apresentam diferentes níveis de eficiência produtiva, tecnológica e organizacional. Apesar de atualmente a competitividade de um agente depender da competitividade da cadeia produtiva, como um todo, e de cada um dos segmentos e agentes envolvidos, no interior de uma mesma cadeia produtiva, não realizarem intercâmbio de experiências tecnológicas e organizacionais, a celebração de acordos de competitividade, tampouco a união de esforços em prol de superar os gargalos individuais e coletivos dos seus diferentes segmentos ou elos.

Em virtude das diferenças, geradas em ambiente com a presença de

interesses conflituosos em torno da percepção de margem de lucro, não há transparência entre os agentes da cadeia, onde cada um trabalha de forma isolada do resto, sem atentar para o fato de que a concorrência e cooperação devem “andar de mãos dadas”, visando o sucesso da cadeia produtiva, evitando sua eliminação do mercado, que ocorre em decorrência da competição desigual com produtores de outros países ou regiões, os quais atuam mediante vantagens comparativas, ou seja, com menores custos, melhor qualidade e melhor atendimento ao cliente. Não se tem a compreensão sobre a necessidade da interação, parceria, cooperação e das alianças estratégicas entre agentes de uma mesma cadeia, em torno da pesquisa e desenvolvimento nas diferentes áreas temáticas – organizacional, tecnológica, comercialização, etc. –, para poder sobreviver em um mundo aberto comercialmente, globalizado financeiramente e de caráter altamente competitivo.

- Relações assimétricas entre agentes da cadeia produtiva. No ambiente das cadeias produtivas se apresentam relações assimétricas entre os diversos agentes, reveladas na forma de distribuição dos benefícios. Em geral, o pequeno e médio produtor enfrenta a prática dos baixos preços em relação aos preços finais dos produtos que contêm maior valor agregado. No seu relacionamento com o fornecedor de insumos, com o “prestamista”, com o intermediário e produtor secundário, que lhes compram produtos, o pequeno e médio produtor não organizado sempre perde. Em última instância, esse agente, diante da divisão e especialização social do trabalho, cumpre a função de fornecedor de matérias-primas agrícolas a baixo custo ou preço.

- Restrições climáticas e de solos. Ante a inexistência da operação de irrigação, o forte verão constitui-se em uma séria limitação para constância de uma produção. De outro modo, o forte inverno, em solos de pouca drenagem, produz inundações que prejudicam a produção. No inverno, a maioria das estradas e ramais não funciona, impossibilitando o escoamento dos produtos. Com relação à atividade agrícola, a maioria dos solos da região amazônica tem baixa fertilidade, com deficiências de potássio, cálcio e ferro; são altamente ácidos, limitando a produtividade agrícola e elevando os custos de produção, uma vez que exige uma elevada demanda por insumos.

- Presença de problemas sanitários e de pragas. Em vários cultivos e

produções pecuárias, os problemas sanitários e de pragas afetam a sua produção, produtividade, rentabilidade e qualidade do produto. Os casos mais conhecidos são a febre aftosa na produção pecuária e as doenças típicas da bananeira. Na região, há insuficiência de pesquisa e transferência tecnológica a esse respeito.

- Problemas de localização geográfica e atomização da produção. A localização geográfica da produção, longe dos centros de consumo e dos portos de exportação, inviabiliza seu crescimento. De um modo geral, a produção está dispersa e atomizada, dificultando-se sua coleta para direcioná-la aos principais centros de consumo regional.

Partindo de uma visão abrangente, todas as restrições acima mencionadas levam ao baixo desempenho econômico das unidades produtivas do estado do Acre. A ineficiência econômica e as limitações ao intercâmbio têm a sua explicação, em grande medida, em falhas, imperfeições, tensões e assimetrias econômicas, dentre outros.

Na medida em que o Estado – nos níveis federal, estadual e municipal –, com a sua participação, gera falhas fora de mercado; não garante o cumprimento dos contratos e dos direitos de propriedade; não reduz os custos de transação, tais como defesa, proteção e cumprimento dos direitos de propriedade; na medida em que emite sinais equívocos que levam a decisões erradas dos agentes e a sua conseqüente ineficiência, acarretando perdas e uma inadequada alocação de recursos, o governo do estado do Acre está tentando, mesmo que timidamente, conformar um estrutura de contratos de alta credibilidade, fornecendo leis de intercâmbio; direitos de propriedade mais claros e estáveis. Está buscando, não de forma suficiente, garantir a estabilidade nas regras do jogo econômico e estabelecendo um sistema judicial e policial efetivo, no sentido de incidir na redução dos custos de transação, da incerteza e dos conflitos, produzindo como efeitos uma redução dos custos de produção, aumento do crescimento e do investimento.

Além de contribuir para a redução dos custos de transação, aumentar o volume e a qualidade dos contratos, o poder estatal está tentando proporcionar, mesmo que em doses insuficientes, uma infraestrutura, políticas, pesquisa, segurança, informação, treinamento, capacitação e marketing institucional, que servem para informar, orientar, coordenar, regular e facilitar as “corretas” decisões dos agentes na esfera produtiva, política e social.

2.3.3 Restrições mesoeconômicas regionais

Em nível regional e em termos aplicados, pode-se concluir que, na esfera econômica, que afeta diretamente o desenvolvimento regional e o surgimento, desenvolvimento e expansão dos negócios, no estado do Acre, assim como em relação ao Projeto Reca, se encontram outras variáveis mesoeconômicas¹¹, tais como o “âmbito cultural, condições estruturais, um ambiente burocrático e legal desfavorável ao desenvolvimento agroempresarial”; e a “brecha entre a cultura e a política pública”.

Âmbito cultural, condições estruturais, ambiente burocrático e legal desfavorável ao desenvolvimento agroempresarial¹²

No estado do Acre existem três grandes limitações ao desenvolvimento agroempresarial, correspondentes ao domínio institucional do Projeto Reca, no interior da estrutura institucional do tipo regional, os quais fazem referência à cultura regional, às condições estruturais e aos obstáculos de tipo burocrático.

Em primeiro lugar, o sistema de dominação com base no “aviamento”, típico das relações sociais de produção estabelecidas pelo sistema extrativista de produção na região, especialmente a de borracha, marcou a mentalidade e a cultura da população, no sentido de criar hábitos de dependência e de subordinação entre seus habitantes.

Antigamente, tanto seringueiros quanto seringalistas, estavam submetidos ao referido sistema, tendo como segmento subsequente na cadeia produtiva uma empresa multinacional estrangeira, que, além de fixar os

11 - As variáveis mesoeconômicas fazem relação ao que, na literatura marxista, é chamado de superestrutura e fazem parte da Formação Social. Entre elas estão todas as variáveis relacionadas com o ético, político, institucional, moral, ideológico, jurídico, religioso, cultural, etc. Cabem as convenções, acordos, costumes, hábitos, normas, etc.

12 - A informação processada nesta subseção, parcialmente corresponde ao resultado de uma entrevista realizada com o Superintendente Regional do Sebrae e às apreciações do autor.

preços e condições de funcionamento do mercado, difundia relações de dependência e dominação. Posteriormente, e até 1962, quando o território acreano passou á categoria de estado federativo, sua população continuou praticando relações de dependência e dominação, na medida em que todas as decisões de tipo político e econômico eram tomadas a partir do “centro” do país.

Com a elevação a federalização do Acre e conseqüente institucionalização pública, deu-se continuidade a essa cultura de dependência e dominação, agora, porém, sob a forma de funcionalismo público, através da qual as pessoas não possuem independência econômica, criatividade e o sentido “empreendedor”, em termos empresariais e de negócios. De uma maneira geral, o citado sistema inibe a potencialidade empresarial e empreendedora da população. De forma paralela, a dependência estadual, em relação aos repasses financeiros do Governo Federal, também reduz as possibilidades empreendedoras e empresariais, nas diferentes esferas de governos do estado do Acre

Em segundo lugar, várias condições estruturais adversas impedem um sólido desenvolvimento agroempresarial. Dentre as condições mencionadas, ressalta-se: a localização geográfica da produção acreana, distante dos grandes mercados de consumo nacionais e internacionais; em alguns casos, há falta, em outros, há escassez e mau estado das vias de comunicação; a pequena dimensão do seu mercado interno; o reduzido tamanho das escalas de produção, proporcional ao tamanho dos investimentos; a escassez de recursos naturais, que englobem elevados lucros, tais como, os minérios, por exemplo; o difícil acesso aos centros produtores do tipo local; a baixa qualidade e a dispersão geográfica da sua produção; as limitações do solo para a produção agrícola; a existência de grandes áreas protegidas, que impedem a exploração agropecuária; a existência de limites ao desmatamento no interior das unidades produtivas e o escasso desenvolvimento econômico e social da região. Os fatores mencionados incidem na baixa competitividade, impedem a chegada de investidores de fora e o empreendimento de esforços locais de maior porte e dinamismo.

Em terceiro lugar, limitações do tipo burocrático, próprias do sistema legal e burocrático, impedem o surgimento de novos empreendimentos empresariais. As múltiplas exigências de caráter legal para se constituir uma firma, em comparação com as capacidades e potencialidades locais,

bem como a sua extensa tramitação; a elevada carga tributária a que se encontram submetidas as empresas e as exigências requeridas para a alocação de crédito, constituem fatores que desestimulam a criação de novas empresas e, pelo contrário, promovem a informalidade econômica, tanto em nível produtivo, quanto na comercialização e prestação informal de serviços.

Os precários resultados podem ser constatados levando-se em conta que mais de 60% da PEA está vinculada ao setor informal, onde somente um total de 50 a 60 empresas são criadas por mês, dentre as quais, a maioria fecha antes do quinto ano. Uma dificuldade encontrada consiste em não poder calcular o índice de mortalidade das empresas, na medida em que, quando as firmas são fechadas, não são registradas as baixas perante a Junta Comercial do Estado. Se o setor informal está gerando emprego e renda acima dos resultados da ação pública, nada mais plausível que o referido setor mereça toda a atenção e cooperação das políticas públicas, e não perseguição ou indiferença.

A “brecha” entre cultura e política pública

A política pública estadual, hoje em dia mais identificada com o âmbito rural, florestal e agropecuário, tem por suporte o autodenominado “Governo da Floresta” e por marco toda a história não recente do povo acreano. É uma política pública, de tipo rural, que tem por coluna vertebral a produção florestal e por modelo produtivo do tipo sustentável os planos de manejo. Também contempla os Sistemas Agroflorestais de Produção, SAF's¹³, como forma preferencial de produção sustentável dos produtos agropecuários e do extrativismo.

Trata-se de uma política pública favorável ao meio ambiente, que tenta fazer rentável a produção rural, mantendo um forte apego e enraizamento ao extrativismo e que lembra as lutas territoriais e contra o sistema agrícola tradicional do povo acreano. Tal política resgata e imprime identidade produtiva e cultural àquele contingente rural, que hoje em dia faz parte dos grupos populacionais menos favorecidos, tais como os índios,

13 - Os SAF's são baseados no cultivo de espécies frutíferas e silvícolas nativas que, associadas às culturas básicas da pequena agricultura e pecuária familiar, emergem como alternativa promissora de uso da terra.

colonos e ribeirinhos.

Surge, neste sentido, a seguinte pergunta: qual é a opção econômica para a grande e majoritária massa populacional, localizada nas cidades, sobretudo em Rio Branco, da qual grande parte se encontra desempregada, enquanto outra está à espera de um concurso público para empregar-se, outra parcela encontra-se estudando para formar-se e depois poder candidatar-se a uma vaga em concurso público, e outra, que já está cansada de procurar emprego, depois de vários anos de busca? Será que esse pessoal se interessa por viver no meio rural ou estará disposto a retornar ao campo? Talvez não. Como afirma Rego (2001), antes, a população se sentia mais pertencente à floresta, e Rio Branco funcionava como um centro das comunidades da floresta. Agora, o maior contato com os grandes centros urbanos, via televisão e outros meios de comunicação, gerou uma redução dos valores de fraternidade, solidariedade e paz, onde se necessita de uma política pública de inclusão social para essa população não pertencente ao sistema agrícola tradicional, ao neo-extrativismo¹⁴, à escassa indústria e ao setor de serviços e que não são funcionários públicos.

Para finalizar, pode-se concluir que o presente capítulo elencou uma extensa lista de problemas e restrições do tipo macro, micro e mesoeconômicas, com a explicação dos seus determinantes, que podem afetar o desenvolvimento regional e o desempenho econômico dos empreendimentos e do Projeto Reça, conforme comprovam diversos atores sociais, tais como cientistas, pesquisadores, altos funcionários públicos, governantes, líderes regionais, empresários, agricultores familiares e algumas lideranças do Projeto Reça.

O objeto da pesquisa no presente capítulo, que consistiu em expor a visão geral dos contextos nacional e regional de tipo econômico que rodeiam o Projeto Reça e o desenvolvimento regional acreano, permitiu perceber as muitas restrições a serem enfrentadas e as poucas oportunidades que se tem para aproveitar. Frente a tamanho condicionamento, considerou-se interessante estudar, no próximo capítulo, a explicação do êxito apresentado pelo desempenho econômico do Reça, apesar das múltiplas restrições.

A hipótese deste trabalho, para explicar o desenvolvimento regional acreano e o projeto Reça, se baseia em dois fatores fundamentais: a) o con-

14 - Neo-extrativismo é um sinônimo de SAF's.

texto nacional e regional, juntamente com seus problemas e restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas, e b) seu próprio desenvolvimento econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e das suas relações, bem como a sua dinâmica institucional interna de construção e mudança de instituições. Tal assertiva aponta para a maior incidência nefasta sobre o desempenho econômico, produzida pelo contexto regional, juntamente com as restrições econômicas que lhe são inerentes, e que as suas soluções são principalmente de tipo microeconômico e institucional, como se pode conferir na continuidade deste estudo.

No contexto nacional, desde 1980 até 2003, existe um ambiente macro e microeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos. Em nível regional, existe uma série ampla de restrições macro, micro e mesoeconômicas que impedem o surgimento, estabilização e crescimento de empreendimentos econômicos e que afetam de forma negativa esse desenvolvimento.

CAPÍTULO III

O PROJETO RECA (1984-2005)



O presente capítulo se dedica ao estudo do desempenho econômico do Projeto Reça e subdivide-se em duas partes. Inicia-se com a análise histórica e descritiva da sua experiência produtiva, de transformação e comercialização, de lições técnicas e econômicas, de administração, dos prêmios recebidos, bem como dos valores que constituem o referido Projeto. Em um segundo momento, trata-se da pesquisa sobre a sua dinâmica institucional interna, quando são estudados os problemas – de complexidade política e cognitiva – de construir e mudar o Projeto; os problemas relacionados com a autodestruição institucional, tais como busca *versus* exploração institucional, o “feedback”, os custos irrecuperáveis e os ciclos do fracasso; as instâncias da dinâmica autodestrutiva – auto-interesse, identidade, confiança e, por fim, os mecanismos construtivos – processos de reengenharia – realizados pelo Reça.

De modo geral, o estudo do desempenho econômico do Projeto Reça mostra como o seu sucesso explica-se muito mais por fatores institucionais internos – a exemplo de sua estratégia microeconômica e dinâmica institucional – do que por fatores tradicionalmente apontados por estudos anteriores. Variáveis mesoeconômicas – que, na teoria marxista correspondem ao âmbito da superestrutura – e institucionais complementam e enriquecem harmonicamente a sua explicação. Apesar do contexto estritamente econômico ter um caráter nefasto, juntamente com as suas externalidades negativas, de ordem nacional e regional, a sua própria institucionalidade, em grande medida, garante o seu sucesso econômico. Recentemente, acrescenta-se a colaboração, em certa medida, de mudanças favoráveis da política pública estadual e do contexto regional.

As conclusões relacionadas com a hipótese de trabalho confirmam que variáveis institucionais, tal como sua própria história técnica, econômica, política, institucional, social e cultural, também explicam, em grande medida, o desempenho econômico do Projeto Reça e que a reconstrução da sua dinâmica institucional interna corrobora essa afirmação.

A metodologia aplicada na pesquisa do levantamento histórico se baseia nas entrevistas a líderes e pessoas da base produtiva do projeto Reça, bem como na revisão bibliográfica de estudos anteriores, de seus documentos internos e de outras publicações.

A subseção que trata da reconstrução da sua própria dinâmica interna nos processos de construção e mudança institucionais é o resultado

da aplicação da metodologia do professor Lanzara: “Por que es tan difícil construir las instituciones”, num *Work Shop* realizado durante um dia, com aproximadamente 30 das suas lideranças. Na coleta da informação histórica foi aplicada tão somente uma entrevista informal, com base em dúvidas suscitadas, mediante a revisão da literatura, acima mencionada.

A revisão de literatura consistiu do estudo crítico de análises anteriores sobre o projeto Reca e especialmente de um livro produzido pelos seus sócios, tomando como abordagem de análise a economia institucional, que serviu de suporte à metodologia e posições aqui adotadas, que possibilitou identificar as relações entre o desempenho econômico do projeto Reca e o conhecimento existente. À guisa de complementação do processo de levantamento histórico, foram ainda realizadas entrevistas pessoais com vários sócios do Reca. No processo de reconstrução da sua dinâmica institucional interna foi adotada a metodologia do professor Lanzara, que foi enriquecida com os conceitos e a leitura crítica da economia institucional.

A hipótese de trabalho diz que o desempenho econômico do Projeto Reca, sendo este analisado como uma instituição, tem na sua explicação, dois fatores fundamentais: a) o contexto nacional e regional, problemas e restrições de tipo macro e microeconômicas e b) seus próprios processos internos de desenvolvimento histórico, econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização, de suas relações, bem como de construção e mudança institucionais – dinâmica institucional interna –. A conclusão da hipótese de trabalho considera que, apesar da existência de um contexto nacional e regional desfavorável, com seus respectivos problemas e restrições, para evitar ou diminuir seu impacto nefasto sobre seu desempenho econômico, o Projeto cria, a partir de seus processos internos, as próprias soluções de tipo microeconômico e institucional. A instabilidade e imprevisibilidade econômicas, geradas pelo seu contexto, constituiram-se em uma poderosa força de inovação institucional. Como afirma Veblen, a inovação foi aplicada, de forma criativa, no desenho das suas próprias soluções.

3.1 História

Pode-se afirmar que o “Projeto de Reflorestamento Econômico Consorciado” – Reca se origina como proposta privada alternativa de um grupo de usuários de um programa de reforma agrária falido, e de líderes *experts*, em termos organizativos, que, ante a crise do modelo de reforma agrária, decide ficar na própria terra e dar-lhe um melhor uso, em termos ecológicos e econômicos. Para tanto, tiveram a iniciativa de aproveitar a possibilidade de explorar as condições e os recursos regionais, com a implantação de SAF’s, como alternativa econômica de tipo sustentável.

Trata-se de uma solução alternativa ao programa público de colonização, baseado em culturas temporárias de subsistência e na pequena pecuária em solos empobrecidos, cuja produção é limitada a, no máximo, três anos, uma vez que os nutrientes liberados pela queima da vegetação do bosque diminuem rapidamente, pelo consumo das plantas e pela lixiviação decorrente das chuvas. Após atingir esse limite, sucede um rápido declínio da fertilidade e produtividade. A redução dos rendimentos das culturas temporárias e a degradação do solo forçam o abandono precoce da terra e estimula o avanço sobre o bosque, mediante a repetição do mesmo processo de derrubada e queima da vegetação.

O Projeto Reca é uma experiência coletiva de reflorestação, que tem finalidade econômica e ecológica orientada para o mercado, que não deixou de lado a produção individual das unidades familiares, que continuam servindo como supridoras das necessidades de sobrevivência. Como parte dos objetivos do Projeto, está a melhoria da segurança econômica dos produtores, a redução do desmatamento nas propriedades, bem como o de promover uma alternativa ecologicamente mais sustentável para o uso da terra (RECA, 2003).

A história do Projeto Reca remonta aos anos 70. No final da referida década, milhares de pequenos produtores rurais migraram do Sul do país à procura de melhores condições de vida, rumo a nova fronteira agrícola, aberta pelo regime militar, na Amazônia. Um dos últimos destinos deste contingente de migrantes foi o oeste do estado de Rondônia, onde se abriram clareiras na selva para o cultivo de arroz, feijão, milho, etc., a chamada lavoura branca.

Com a perda da fertilidade do solo e sua consequente inviabilização produtiva – restrições microeconômicas –, com os sucessivos surtos de malária e o escasso e precário apoio governamental – restrições macroeconômicas –, muitos dos produtores deixaram as suas terras e foram para os centros urbanos ou retornaram para seus estados de origem. Dentre os que se negaram a voltar, estava um grupo, que, em 1984, se dirigiu para a localidade de Santa Clara, às margens da estrada BR-364, na fronteira entre os estados de Acre e Rondônia, antigo seringal desapropriado pelo Incra, território esse disputado pelos dois Estados (RECA, 2003).

Nesse mesmo ano, 1984, na antiga Santa Clara, hoje denominada de Vila Nova Califórnia, se encontra em funcionamento dois projetos. De um lado, a ideia de alguns agricultores de poderem trabalhar, de forma combinada, com espécies da própria região – cupuaçu, castanha, pupunha, açaí – e espécies de fora. De outro, o trabalho das igrejas evangélica e católica, com suas Comunidades Eclesiais de Base – CEB's . A fé nos dois projetos foi se expressando através da participação em sindicatos rurais, associações produtivas e organizações religiosas. Em um primeiro momento, a luta era pela permanência na terra e, depois, para produzir de forma racional, para assim garantir o usufruto futuro da selva e dos seus recursos.

De acordo com Reça (2003), a comunidade Nova Califórnia, onde se localiza o Projeto, surgiu de um assentamento de produtores rurais, realizado pelo Incra, em 1984, às margens da estrada BR-364, Km 156, no sentido Rio Branco/Porto Velho, numa região de fronteira entre os estados do Acre e Rondônia.

Após a criação do assentamento, o Incra, com o consentimento dos beneficiários, destinou uma área da terra para construção de um núcleo urbano de apoio administrativo, como instrumento de integração dos assentados, o que serviu também como estratégia para assegurar a legitimidade e o reconhecimento jurídico da propriedade, uma vez que o Incra manteve uma ação jurídica contra os antigos proprietários dessas áreas, visando promover a sua desapropriação para fins de reforma agrária e colonização. Nesta mesma ocasião foi fundada a Cooperativa Mista Agropecuária do Alto Abunã (Coopermab), o que posteriormente convergiu para a criação do Projeto Reça.

Em 1985, graças à decisão do estado do Acre de investir na região, a comunidade foi beneficiada com a abertura de ramais, uma escola, um

posto de saúde, antena parabólica, abertura de novas ruas e rede de distribuição elétrica na parte urbana, superando, desta forma, algumas das restrições micro e macroeconômicas. Essa atitude do governo do Acre, em razão da Vila Nova Califórnia se encontrar no limite dos dois Estados, despertou no estado de Rondônia, uma reação de litígio pelo domínio da área, provocando a paralisação da atividade da cooperativa e a saída do Incra do processo, agravando ainda mais as já precárias condições de sobrevivência dos produtores rurais. Vale ressaltar que o litígio foi posteriormente resolvido e que a Vila Nova Califórnia pertence hoje ao estado de Rondônia (RECA, 2003), sendo que os seus nexos econômicos estão mais vinculados com a cidade de Rio Branco do que com a cidade de Porto Velho.

Com o abandono da área por parte dos poderes públicos – restrição macroeconômica –, com as dificuldades para comprar e vender, bem como para escoar a produção das unidades produtivas, com os consequentes prejuízos financeiros – restrições microeconômicas – e com o surto da malária, os agricultores estavam desanimados, partindo para outros lugares. A alternativa foi a união do pessoal, através da conformação de duas associações (RECA, 2003).

Após a constituição da Associação de Produtores Rurais da Linha 5, se conseguiu uma colheitadeira de arroz, permitindo que as restrições financeiras comesçassem a ser superadas. Igualmente, com a criação da Associação do Ramal Pioneiros, se conseguiu recursos para comprar 24 vacas e 4 carroças (puxadas por touros). Através das relações de parceria com a igreja, foi se estabelecendo relações de companheirismo entre as associações, o que colaborava com a superação das limitações relacionadas à desorganização e descoordenação (RECA, 2003).

Os problemas e restrições anteriormente expostos, entretanto, foram transformados em oportunidade para união dos produtores, para que conquistassem autonomia através do Projeto Reca, fundado em 1989, que contou com o apoio da igreja católica e da Cebemo – uma ONG católica de origem holandesa, que financiou a implantação dos sistemas agroflorestais –, parceria da Ufac – Universidade Federal do Acre –, da Embrapa, do Inpa (Instituto de Pesquisas da Amazônia) e de diversas organizações filantrópicas europeias (RECA, 2003).

Os produtores, reunidos em torno da Associação, deram à iniciativa forma jurídica, organização e administração definidas. Passou a ser uma

sociedade de direito privado, com estrutura organizacional, administrativa e contábil bastante simples, cujas decisões, de interesse geral, são tomadas coletivamente. A organização se baseia numa Coordenação Geral, subordinada a uma Assembleia Geral representativa, bem como na formação de pequenos grupos de associados, condições em que suas ideias e aspirações fluem com maior facilidade, estimulando o processo participativo entre os mesmos e a Coordenação Geral.

Superada a restrição de desorganização dos produtores, a Associação, nascida do sonho de 84 famílias de agricultores, em 1988, de um projeto de assentamento fracassado, em 1994, já somava 264 participantes, passando a 364, no ano de 1999. Acompanhando tal evolução, cresce também a base física do Projeto, que já conta com uma pequena planta de processamento, uma câmara frigorífica, fábrica de benefício e embalagens, um auditório e um edifício, onde funciona a administração, permitindo resolver, de forma parcial, restrições relacionadas com o processamento, armazenamento e embalagens de produtos (RECA, 2003).

O Projeto, inicialmente concebido pelos colonos, vindos do Sudeste e do Sul do país, e pelos seringueiros da região, o qual foi posteriormente aprimorado com o apoio da Comissão Pastoral da Terra – CPT/AC, suscitando contínuas adesões de outros produtores, ganhou parceiros públicos e privados de caráter nacional e internacional, resultando, em 1989, no Projeto denominado *Reflorestação Econômica Consorciada e Associada*, conhecido hoje como Projeto Reça (RECA, 2003).

É um Projeto que promove o associativismo local, relações de cooperação, através de parcerias com ONG's e órgãos públicos nacionais e internacionais, onde se pratica uma agricultura solidária de convivência com a selva, respeitando sua dinâmica, que permite o desenvolvimento econômico e social de seu povo de forma sustentável (RECA, 2003).

O Projeto significou o encontro de mundos diferentes: dos “paulistas”, que só queriam derrubar a vegetação e dominar; dos “sulistas”, mais ligados à agricultura tradicional, que se achavam mais espertos e fortes e que também queriam dominar e dos acreanos, de tradição extrativista, que conheciam a floresta e não se adaptavam muito facilmente ao trabalho pesado e não aceitavam serem empregados e dominados. Assim, deu-se o intercâmbio de experiências técnicas e de vida, em um processo de integração estimulado pela necessidade de sair adiante e sobreviver dentro da

selva, com todos os seus perigos e restrições (RECA, 2003).

Com a ideia de combinar a produção tradicional com a produção nativa, foram recolhendo sementes, contado com o apoio do Ceris – Centro de Estatísticas Religiosas e Pesquisas Sociais, IBDF – atual Ibama, do Inpa e das despolpadoras de Rio Branco, foram melhorando e ampliando o projeto de reflorestamento, que depois foi financiado pela Cebemo (1989). A ampliação foi possível também graças à forte fiscalização técnica que foi implementada nos cultivos por parte dos agricultores (RECA, 2003).

Considerando que 72% das propriedades têm tamanho entre 50 e 100 hectares, por cada hectare de sistema agroflorestal implantado, cada família recebeu cerca de 1.000 dólares, por um período de três anos, para cobrir os custos com o cultivo e o sustento da família, antes da primeira safra – no quarto ano –, sendo essa aplicação complementada pela pequena agricultura de subsistência, que continuou sendo praticada pelos agricultores, o que permitiu solucionar o problema macroeconômico relacionado à escassez e dependência externa de recursos para o financiamento de seu próprio desenvolvimento e crescimento econômicos. Em contrapartida, cada família beneficiada entregaria uma parte crescente da produção obtida, começando desde o quarto ano, para a formação de um fundo de crédito rotatório, que serviria para o financiamento da implantação de novos sistemas, para cobrir os custos dos serviços prestados – transportes, processamento e comercialização – e os gastos operacionais do Projeto, que vinha executando uma série de ações de suporte ao desenvolvimento organizativo (CARVALHO, 2000).

Pouco a pouco, com os lucros da posterior venda de sementes e com as sobras cambiais do convênio do Projeto com a Cebemo, em 1990, se adquiriu uma sede própria, um carro e um terreno – onde, atualmente funciona a indústria –, a sede e o Centro de Difusão de Tecnologias, melhorando ainda mais as condições financeiras e produtivas (RECA, 2003).

A história do Projeto Reça revela que, depois de implantar sistemas agroflorestais em mais de 800 hectares, deu-se início ao Projeto Reça e Flora, com o intuito de plantar 200 hectares consorciados de pupunha (para palmíto) com essências florestais, o qual contou com o envolvimento de 200 famílias. Tal projeto, juntamente com os anteriores, também contou com o apoio do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e das Comunidades Indígenas (Pmaci). Entre 1994 e 1995, 94 famílias foram beneficiadas

com crédito público, tipo FNO. Em 1997, deu-se continuidade ao Projeto Reca e Flora, com ênfase na superação de problemas microeconômicos, através da capacitação para o controle de pragas e enfermidades e para o controle preventivo do fogo, motivado pelos incêndios florestais (RECA, 2003).

Superando limitações ecológicas e técnicas, entre 2001 e 2002, recuperaram-se áreas degradadas, por meio de SAF's, difusão de leguminosas e de pastos, com financiamento do Preal – Programa para Reforma Educacional na América Latina e o Caribe. A história do Reca tem sequência e se relaciona com a solução dos problemas de processamento, transporte, comercialização e certificação da produção, que serão oportunamente explanados.

3.2 A experiência produtiva, de transformação e de comercialização¹⁵

Para os atuais sócios do Reca, as experiências de plantar café, cacau, arroz, feijão, milho e mandioca, a chamada lavoura branca, de forma tradicional, *não* obtiveram sucesso, tanto por problemas de pragas e enfermidades – restrição microeconômica –, quanto pela falta e mau estado das vias de comunicação, bem como pelos vazios da comercialização – restrições microeconômicas –, em razão de que não tinham compradores para sua produção (RECA, 2003).

Graças à crise econômica e produtiva, gerada pela agricultura tradicional, os agricultores começaram a mudar sua visão e pensaram que seria necessário produzir e conservar a selva, simultaneamente. Desta forma, iniciaram o seu próprio desenho de uma proposta alternativa técnico-produtiva, que fosse viável e rentável, através da implantação de culturas adaptadas à região (RECA, 2003).

Passo a passo foi se construindo a proposta de reflorestamento produtivo diversificado, abrangendo também as áreas já degradadas, en-

15 - Esta subseção faz referência ao que anteriormente se denominou de estrutura de governança.

globando culturas, como o açaí, castanha, cupuaçu e pupunha, de forma consorciada com o ambiente natural e densificadas, que permite ainda a criação de animais de pequeno porte e a manutenção de pequenas áreas de pastos. A ideia era manter o bosque, a castanha e a borracha – culturas extrativistas – que sustentaram as famílias por longos anos, enriquecendo esse cultivo com a plantação em vários estratos, de forma diversificada e adensada de culturas nativas (RECA, 2003).

O novo sistema de produção, além de interromper a prática itinerante – de derrubada, queimada, cultivo, colheita, abandono, capoeira, reinício do ciclo de derrubada e da queimada, assim sucessivamente –, serve para cobrir o solo com leguminosas rasteiras que o protegem do sol e da chuva, favorecendo a fertilidade e a manutenção da flora e fauna nativas. Também, acabou com a monocultura, tão prejudicial ao meio ambiente e ao bolso dos produtores, e permitiu a recuperação de áreas já degradadas (RECA, 2003).

As vantagens ecológicas e econômicas dos sistemas agroflorestais de culturas permanentes correspondem a seu elevado valor econômico, crescente mercado e a sua longevidade, que permite uma reciclagem mais completa de nutrientes, que podem expandir a produtividade da terra já preparada. As plantas perenes enraizadas interceptam os nutrientes lixiviados da superfície do solo e armazenam os restos de matéria orgânica, reciclando-os novamente em nutrientes, através do processo de decomposição, ao mesmo tempo em que, com a proteção física do solo, propiciados pelos sistemas radiculares e de dossel florestal, reduzem a erosão (RECA, 2003).

A experiência técnica da proposta começou a partir da colheita e reprodução de sementes, passando pela produção de mudas e pelo cultivo das suas áreas, sem abandonar os costumes extrativistas e das lavouras brancas, de curto prazo, à espera da posterior coleta dos frutos do novo sistema produtivo, que só apareceriam a médio prazo. Durante a espera – restrição microeconômica –, entre o momento do plantio e a primeira safra dos SAF's, foi necessário conseguir recursos para a manutenção das famílias (RECA, 2003).

Posteriormente, com a chegada dos recursos financeiros, foi possível que cada um dos agricultores plantasse inicialmente 1,5 hectares de SAF's, com grande rigor no acompanhamento e fiscalização técnica, no sentido de que os SAF's fossem verdadeiramente implantados e de que se aplicassem

corretamente as técnicas, para o qual se realizaram visitas semanais e capacitações. Atualmente, ainda se realizam oficinas, pesquisas e intercâmbios de experiências em parcerias com órgãos públicos (RECA, 2003).

O Ministério do Meio Ambiente forneceu recursos, mediante os quais se compraram carros, alimentos e outros itens de consumo, que não eram produzidos localmente, evitando, dessa forma, a saída dos agricultores para trabalharem por fora, melhorando-se assim o cuidado com os cultivos e com as próprias famílias. Quando o tempo da colheita chegou, se perdeu grande parte da produção, por falta de clientes – problema microeconômico –, que depois foi superado com o beneficiamento, conservação (esfriamento e congelamento), armazenamento e comercialização externa de polpas e de palmitos em calda (RECA, 2003).

Retomando o estudo dos problemas sobre o transporte e comercialização – de tipo microeconômico –, os grupos de produtores do Projeto, chamados de grupos de trabalho, se detinham em resolver as veredas mais interiores às suas áreas, através do trabalho comunitário – também chamado de “mutirão” – e de parcerias, tornando possível a abertura de ramais e construção de pontes, melhorando o escoamento da produção, bem como as condições das vias, sobretudo no inverno, que impedia o transporte da carga e dos passageiros (RECA, 2003). A falta de participação do setor estatal na região – restrição macroeconômica –, tendo o Projeto que financiar ramais, escolas, etc., encarece os produtos – restrição microeconômica –, da mesma forma que se sente a falta de um transporte de refrigeração próprio.

Em relação à comercialização do cupuaçu, depois de muitas tentativas individuais de venda da fruta em varejo, a melhor alternativa foi produzir a polpa, quando, então, começaram a cortar a fruta com tesoura e a guardá-la em pequenos freezers, o que depois exigiu a necessidade de comprar um gerador de luz próprio – uma vez que o serviço de energia elétrica era fornecido somente pelo período de 12h/dia – e de construir uma fábrica com despulpadora, com câmara fria para congelar as polpas. Posteriormente, se comprou um caminhão com baú frigorífico, não sendo isso, no entanto, suficiente, quando do aumento da produção. Neste sentido, foi comprada uma câmara fria maior, com capacidade para 18 toneladas. Em 2005, se deparavam com a necessidade de ampliar a capacidade da câmara fria, considerando-se a perspectiva de crescimento da produção e porque

estavam cobrindo custos de aluguel por estarem usando uma câmara fria de Rio Branco, tendo como agravante o fato de se localizar distante do Projeto (RECA, 2003).

Como mais uma restrição a enfrentar, está faltando mencionar a necessidade de se criar uma campanha publicitária – site na internet, etc. – que oferecesse visibilidade aos produtos Reca. As polpas de açaí e acerola são exportados para os estados da Bahia e de *São Paulo* como se fossem matérias-primas, posto que os compradores retiram os rótulos do Reca e colocam suas marcas distintivas. De outra parte, o Pesacre está trabalhando na criação de uma agência para certificar produtos orgânicos que o Projeto produz.

A planta na idade ideal para beneficiamento começou a ser elaborada com recursos próprios, contando depois com ajuda do Comitê Católico Contra a Fome e pelo Desenvolvimento – CCFD, do Movimento Laico para América Latina – MLAL e do PDA. Ressalta-se que inicialmente, no caso do cupuaçu, se utilizava só a semente, depois, com a safra, começou-se a processar a fruta como um todo, produzindo polpa, através dos processos de fermentação e secagem, passando-se à *produção de cupulate* e, finalmente, se usou o caroço, para a produção de azeite (RECA, 2003).

Em relação à pupunha, os sócios do Projeto não esperavam que a venda dessa semente gerasse uma renda tão significativa, uma vez que os custos se relacionam exclusivamente ao controle de fungos. A semente também conta com um bom mercado consumidor. Desde 1999, a semente produzida pelo Projeto encontra-se legalizada pelo Ibama e pelo Ministério da Agricultura, portanto, a sua venda é certificada, fiscalizada, possuindo acompanhamento técnico, e oferece garantia. Após anos vendendo apenas a semente e usando o fruto, começaram a realizar plantios de pupunha, especialmente para a extração do palmíto e, em 2001, estava no ponto para o beneficiamento. A comercialização do palmíto de pupunha se dá em São Paulo e Rio Branco, apesar de seu beneficiamento se dar em pequena escala – restrição microeconômica (RECA, 2003).

O carro-chefe da fase de transformação é a polpa. Hoje em dia se vende polpa de açaí e cupuaçu para o Nordeste e Sudeste do país, tendo como principal cliente a Brasfrut. Em 2002, foram produzidas e vendidas 190 toneladas de polpa de cupuaçu e 42 toneladas de açaí (RECA, 2003). Uma restrição microeconômica, no processo de transformação, está rela-

cionada ao aspecto sazonal da produção *do cupuaçu, uma vez que a planta para* processamento fica parada nas estações de entressafras. De outra parte, cada vez mais a safra de cupuaçu cresce, revelando a insuficiência das câmaras frias de que dispõe o Projeto, em termos de capacidade para estocagem, razão pela qual têm que estocar em Rio Branco.

Em busca da solução do problema microeconômico da comercialização de seus produtos, por um lado, alguns sócios percorreram o país, e o Projeto se articulou com *várias redes de comercialização*, tendo participado de algumas feiras e rodas de negócios. No entanto, o bom resultado da comercialização provém muito mais de suas ações por iniciativa própria do que pelo resultado de relações de intercâmbio (RECA, 2003).

Por outro lado, talvez, as relações mais complexas de serem estabelecidas foram com seus clientes e compradores – restrições microeconômicas –, uma vez que, depois de obter muitos contatos, foi necessário combinar visitas dos mesmos à *planta processadora*, no sentido de convencê-los da boa qualidade dos produtos e da garantia de uma produção permanente. Dessa forma, a compra, através do processo de cotações, e a comercialização integraram o movimento de construção institucional dos seus próprios mercados.

A compra coletiva de insumos produtivos, como solução parcial do problema microeconômico de elevados custos, bem como a venda coletiva das suas safras, permitiram maiores lucros e um maior poder de barganha, que se refletiu em custos de produção e preços finais de mercado mais favoráveis (RECA, 2003).

3.3 Lições técnicas

Depois de enfrentar restrições microeconômicas, relacionadas com a inexistência e depois escassa e insuficiente pesquisa, transferência tecnológica e extensão rural, as principais lições técnicas, com a experiência de 14 anos do Projeto, *são as seguintes: o cupuaçu solteiro apresenta maior produtividade; ele também se dá bem com a seringa e a andiroba*, porém, associado com a pupunha não, por competir pelos mesmos nutrientes (fósforo e potássio); é necessário adubar para repor nutrientes perdidos, por

meio da introdução de leguminosas como a crotalária, poerária, mucuna, flemingia, desmódio, e feijão do porco, que fixam nitrogênio ao solo; é possível também recuperar fertilidade com o uso de biofertilizantes e a prática de Calagem; é melhor implantar SAF's em áreas já degradadas que desmatar novas áreas para sua implantação; dá para usar as áreas de pasto criando gado, que serve como uma poupança para suprir em ocasiões de emergência das famílias, usando o sistema de rotação de pastos, com o uso de cercas elétricas, carregadas com energia solar e com a formação de "piquetes" menores, bem como com o plantio de gramíneas mais produtivas; o cultivo de forrageiras rasteiras é inútil no controle preventivo de incêndios (RECA, 2003).

3.4 Lições econômicas

Após enfrentar restrições microeconômicas, relacionadas com a inexistência de um portfólio regional de projetos de viabilidade para o conjunto de culturas e produtos, com a existência de imperfeições na informação, com elevados custos de produção e de transação, e baixos índices de produtividade, as principais lições econômicas emanadas do Projeto são: os SAF's são rentáveis; o cupuaçu é mais rentável que o café; um hectare de cupuaçu rende R\$ 3.000 e um hectare de arroz, R\$ 1.000; um hectare de cupuaçu dá 7 toneladas e um hectare de arroz dá 100 sacas; o lucro máximo de 1,5 hectares de cultivos tradicionais é de R\$ 800, enquanto que 1,5 hectares de SAF's rendem entre R\$ 4.000 e R\$ 6.800; enquanto que 1,5 hectares de SAF's lucram entre R\$ 4.000 e R\$ 6.000, 32 hectares de pastos produzem R\$ 16.000, com a venda de bezerros, ou seja, R\$ 500 por hectare ao ano; existem outros lucros dos SAF's, como os advindos da manutenção de produtos de autoconsumo de pequena escala, por exemplo, o feijão, animais de pequeno porte, algumas vacas e touros e uma grande variedade de frutas e de ervas de uso alimentício, químico e farmacêutico (RECA, 2003).

3.5 Lições de administração

O Projeto definiu, dentre seus objetivos, fixar o homem ao campo, dando ao agricultor as condições necessárias para plantar, produzir seu sustento e para comercializar os produtos, melhorando sua qualidade de vida. O conjunto de atividades do trabalhador rural ligado ao Reca estabelece um perfil diferente, pois deixa de ser um mero agricultor de subsistência, para tornar-se produtor e comerciante, ou seja, um empresário rural, vinculado ao mercado e interessado na superação permanente de seus índices de produtividade e de competitividade, em termos individuais e coletivos, bem como no desenho da forma organizacional mais conveniente de administrar seus negócios (RECA, 2003).

Tentando superar algumas restrições microeconômicas, tais como o limitado desenvolvimento da organização empresarial da produção, os baixos níveis de gestão administrativa e de qualidade de vida dos trabalhadores, a deficiente e insuficiente informação e capacitação empresarial, a administração do Projeto se estruturou na forma de uma estrutura organizacional “achatada”, porém no estilo horizontal, da seguinte forma: a autoridade máxima é a Assembleia Geral Ordinária – composta pela totalidade dos sócios –, seguida da Assembleia Ordinária de Representantes, ambas com nível hierárquico equivalente. Em um nível hierárquico inferior, se encontra a Coordenação, atuando de forma paralela ao Conselho Fiscal e à Equipe de Execução. As bases se encontram em um nível subsequente inferior, que se organizam em Grupos de Vizinhos e Parentes, cada um com seu líder e coordenador. A administração é rotineiramente acompanhada da supervisão e acompanhamento técnicos, através do estabelecimento de relações de cooperação internas, viabilizando um bom desempenho econômico e técnico da base familiar. A comunicação entre as bases – 364 famílias – e os líderes, através das suas reuniões mensais de coordenadores de grupo, garantem coesão, transparência e democracia organizacionais (RECA, 2003).

A administração, apesar de receber ajudas externas de tipo técnico, sempre foi controlada internamente pelos seus membros, o que garantiu a continuidades da transparência nas rotinas. A horizontalidade na estrutura organizacional permitiu relações de cooperação no interior da sua admi-

nistração e possibilitou respostas rápidas aos pedidos, tanto por parte de seus fregueses quanto de seus sócios. O fato de que as instalações da fábrica, câmara fria, armazém, alojamento, cozinha, escola técnica e sala de reuniões integrem o mesmo espaço físico facilita a administração (RECA, 2003).

Dessa forma, restrições do tipo regional – em relação ao aspecto cultural, às condições estruturais e ao ambiente burocrático e legal, desfavorável ao desenvolvimento agroempresarial, bem como em relação à escassa inclusão social nas decisões e na atividade produtiva – conseguiram ser superadas, graças ao estabelecimento de uma cultura específica e estrutura organizacional, de caráter moderno e democrático.

Finalmente, em 2005, o Projeto enfrentou uma dificuldade no âmbito administrativo, em sua relação com os bancos, uma vez que estes estavam exigindo a mudança dos seus estatutos para poder acessar o crédito para comercialização, em razão do que rege a legislação vigente, sobre os impedimentos de uma associação, de caráter jurídico, para comercializar, que preconiza que somente as cooperativas podem fazê-lo, dentro das modalidades próprias da associação.

3.6 Lições dos relacionamentos – estrutura de governança

Apesar das restrições institucionais, já estudadas, em relação ao contexto regional, no que tange ao desestímulo à comunicação entre agentes, o Projeto conseguiu estabelecer relações de assessoria, apoio, parceria, cooperação, capacitação, intercâmbio de experiências e relações comerciais com muitos *órgãos, empresas, cooperativas, indivíduos, instituições, governos, agências, organizações, bancos, fundações, sindicatos e ONG's*, de origem nacional e internacional. Os motivos e as áreas temáticas das suas relações foram: pesquisa, extensão, assessoria, fiscalização e acompanhamento técnico, capacitação, intercâmbio de experiências, relações organizacionais e financiamentos (RECA, 2003).

O Projeto Reça contou com o apoio da Cebemo, Movimento Laico para América Latina, Departamento Nacional de Cooperativismo, Subpro-

grama de Projetos Demonstrativos, Comitê Católico Contra a Fome e Pelo Desenvolvimento, FNMA, Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias, Banco do Brasil e Banco da Amazônia, entre outros. Houve ainda apoio da Embrapa (Acre e Rondônia), Instituto Nacional de Pesquisas Amazônicas, Sebrae, Secretaria de Educação do Acre e de Rondônia, Escola Família Agrícola, Ibama e do Grupo de Pesquisa e Extensão nos Sistemas Agroflorestais do Acre (RECA, 2003). Também estabeleceu relações com: a Fundação Pró-Natureza, Funatura e o Departamento Nacional de Cooperativismo na Amazônia – Denacoop.

Por meio de visitas feitas ao Projeto, da participação dos seus membros em cursos, seminários, palestras, feiras, oficinas e intercâmbio de experiências em eventos religiosos, culturais, sociais, políticos, econômicos, técnicos, produtivos e organizativos, enfim, do contato com o mundo, o Projeto foi se tornando amplamente conhecido, foi se enriquecendo de aprendizado e se fortalecendo.

A chave do sucesso nas relações alimentadas pelo Projeto explica-se por meio de alguns fatos, tais como: o de aproveitar conhecimentos e experiências alternativas viáveis de aplicação à sua realidade; de não deixar que posições ideológicas, de tipo político-partidárias ou religiosas, permeassem decisões, a coordenação do Projeto e o trabalho dos grupos; de buscar assessorias e financiamentos que respeitem seu conteúdo, forma e momento justos, sem abrir mão da sua faculdade e autonomia de coordenar o Projeto; da sua coesão interna, sustentada em pilares institucionais sólidos, constituída por “valores” próprios, baseada no trabalho coletivo, onde os processos decisórios e de planejamento priorizam o ambiente participativo; de se manter receptivo a todo tipo de relações e contatos; e também de “não depender da ajuda externa”, na medida em que seus membros sempre deram os primeiros passos diante de seus diversos empreendimentos, por iniciativa própria, antes de receberem os financiamentos (RECA, 2003).

A difusão dos conhecimentos adquiridos, através de experiências ou cursos, entre os membros dos projetos e a totalidade da sua base, contribuiu significativamente para o processo de aprendizado extraído das suas relações (RECA, 2003).

Vale a pena ressaltar a contribuição da Comissão Pastoral da Terra para a organização das bases, no aspecto da produção e da administração transparente dos recursos. As igrejas apoiaram o Projeto, considerando-o

como uma organização de base, tratando seus membros como trabalhadores, construtores e sujeitos de seu próprio destino, protagonistas escritores da sua própria história, e não como objeto de caridade (RECA, 2003). Ou seja, houve uma assistência, porém, sem assistencialismo, como é a característica típica da política pública estadual e federal.

A elevada coesão e força social do Projeto e dos seus sócios também favoreceram o trabalho, que foi sendo desempenhado através de seus diferentes relacionamentos. Ressalta-se ainda o fator diferencial que os favorece, consubstanciado no elo religioso e em sua própria consciência de classe. O nexu religioso é um elemento de coesão das nossas sociedades.

Outro elemento importante no sucesso do Projeto é a necessidade de superar os obstáculos inerentes a um grupo de produtores rurais familiares, segmento de trabalhadores, antes desprezado no interior do modo capitalista de produção. Dentre os obstáculos mencionados, estão: a condição de serem pobres, originalmente desorganizados, abandonados numa selva afastada, “esquecidos pelo Estado” e de se encontrarem fisicamente longe do circuito econômico nacional dominante. Também contribuiu o fato de tratar-se de famílias em busca da construção de um futuro, que oferecesse um promissor projeto de vida para seus filhos e descendentes.

Finalmente, outro fator de sucesso nas relações técnico-produtivas de extensão, capacitação, intercâmbio de experiências, etc., provém do *feed-back*, sempre praticado entre os técnicos e os agricultores. A proposta tecnológica que sustenta o Projeto foi o resultado da integração de conhecimentos e experiências dos agricultores, técnicos, especialistas e funcionários das diferentes instituições tecnológicas e ambientais, relacionadas com o Projeto (RECA, 2003).

3.7 Valores

A construção e adoção coletiva de valores – também entendidos como instituições na abordagem institucionalista – de diversos tipos, incorporados aos seus comportamentos, decisões e eleições econômicas, sociais e políticas, levaram o conjunto de sócios do Projeto à superação de fenômenos nefastos, que não privilegiavam os indivíduos e a sua partici-

pação. A importância da compatibilização entre produção, presente e futura, e o uso sustentável dos recursos naturais, bem como a tolerância e o acoplamento dos diversos hábitos, conhecimentos e tradições culturais dos seus membros, também são instituições muito importantes na explicação do seu sucesso.

Os valores que ganham mais destaque no Projeto são:

- Solidariedade, ajuda mútua e respeito são os valores que norteiam o Projeto. A força coletiva e social tem no trabalho comunitário sua máxima expressão. Todos querem crescer e sabem que ninguém cresce sozinho, portanto, querem fazer o grupo crescer como um todo (RECA, 2003).
- O respeito pela conservação, uso produtivo e sustentável dos recursos ambientais. (RECA, 2003).
- O exercício diretivo, de coordenação e de liderança, é visto como um serviço e não como uma ação de poder, que tem que cumprir um mandato coletivo. Portanto, quanto mais gente envolvida nas atividades, melhor, para evitar a criação e concentração de poder e para dividir as tarefas e obrigações (RECA, 2003).
- O Projeto sempre foi bastante dinâmico e teve uma mobilidade bastante grande. Os membros têm capacidade e disposição para o diálogo. O Projeto cresceu de forma independente das religiões, partidos políticos e sindicatos, sem seguir nenhum padrão ideológico pré-estabelecido.
- No Projeto, são os agricultores – membros da base – os que coordenam e, na medida em que a organização cresce qualitativa e quantitativamente, a tendência é entregar a administração para especialistas. Foram estabelecidas muitas parcerias sem que isso os levasse a perder o controle da coordenação (RECA, 2003).
- O pluralismo da organização permitiu perceber as diferenças, qualidades e problemas de cada um e usar isso para enriquecer e construir algo novo.
- As lideranças surgiram da base, através do exercício do trabalho e da capacitação.

3.8 Prêmios recebidos

O Projeto recebeu três prêmios. Foi escolhido entre as oito melhores experiências de organização e produção do planeta, as quais foram apresentadas aos presidentes dos sete países mais ricos do mundo. Em 2002, recebeu o prêmio Chico Mendes, do Ministério do Meio Ambiente, na categoria Negócios Sustentáveis. Em 2003, recebeu o prêmio Chico Mendes, promovido pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Acre (RECA, 2003).

3.9 A dinâmica institucional interna do Projeto Reca¹⁶

O estudo da dinâmica institucional interna do projeto Reca revela a sua capacidade criativa no desenho de soluções aplicadas à sua própria realidade para a superação de algumas das restrições macro, meso¹⁷ e microeconômicas, que estavam afetando negativamente o Projeto.

O estudo da dinâmica interna dos processos de construção e mudança institucionais do Projeto Reca se baseia na aplicação do trabalho teórico-metodológico desenvolvido pelo professor Giovanni Francesco Lanzara, em 1999 (“Por que es tan difícil construir las instituciones”), que tem sido traduzido e enriquecido pelo presente autor com os princípios da economia institucional e seus desenvolvimentos conceituais e que também, em alguns momentos, tem sido aplicado na presente seção, para o estudo de alguns casos específicos do contexto regional de tipo institucional. Algu-

16 - No estudo da dinâmica institucional interna do Projeto Reca foi aplicado o corpo teórico-metodológico do professor Lanzara (“Por que es tan difícil construir las instituciones”), através do desenvolvimento de um exercício coletivo de autorreconstrução da sua dinâmica institucional interna, contando com a contribuição de trinta de seus líderes, durante um dia de trabalho, em um evento de *Work-shop*. Tal metodologia já foi aplicada pelo autor no estudo da “Dinâmica na Construção e a Mudança Institucionais: O Caso da Escola Superior de Administração Pública da Colômbia”, com resultados favoráveis.

17 - A mesoeconomia cuida de tudo aquilo que não é das áreas macro e microeconômicas. Trata do político, ideológico, cultural, ético, moral, religioso, etc. Assemelha-se ao conceito de superestrutura encontrado no pensamento marxista.

mas passagens da história do Reca, do estado do Acre e do Governo desse Estado se confundem.

A economia institucionalista outorga um papel fundamental às instituições, na explicação dos fenômenos econômicos, porém, ao contrário da abordagem tradicional, tenta fazê-lo partindo de uma perspectiva holística, no sentido de que entende os processos sociais além de uma simples soma das suas partes. Isto significa que as partes são redefinidas ao longo do próprio processo e, portanto, dependem da sua história anterior. Desta forma, os processos não podem compreender-se em pensamento puramente, mais diante de suas referências históricas específicas.

As instituições, então, são o resultado da sua própria história e da história da sociedade envolvida. Neste sentido, sua criação pode ser considerada como uma propriedade emergente da dinâmica dos sistemas. Em outras palavras, os processos econômicos podem proporcionar, de maneira endógena, o surgimento de instituições de determinada natureza, que sirvam para proteger aos agentes econômicos, por exemplo, da incerteza – restrição macroeconômica – ou para permiti-lhes aproveitar as possibilidades que são geradas. Como dizia Veblen, a instabilidade, associada à ideia de imprevisibilidade, é uma força poderosa de inovação econômica e institucional.

O Projeto Reca, visto como uma instituição, é o resultado da construção da história de um grupo de agricultores da sociedade, materializada na sua organização, composta de valores, objetivos, metas, estruturas, arranjos, relações, estratégias e regras do tipo político, econômico, técnico, produtivo, ambiental, ético e social. Sua criação pode ser considerada como uma propriedade emergente da dinâmica desse grupo social.

Os processos econômicos de crise do extrativismo e de crise do sistema agrícola – sistemas de produção que podem também ser tratados como instituições – promoveram, de forma endógena, o surgimento de instituições, como são o Neo-extrativismo e o Projeto Reca, que têm servido para proteger os agentes econômicos da incerteza e perdas econômicas, bem como para permitir-lhes um melhor e maior aproveitamento das possibilidades que geram e que o meio natural lhes proporciona. A instabilidade, unida à imprevisibilidade econômica, significou uma força poderosa de inovação econômica e institucional, materializada nos SAF's – agora, prioritários na política regional agrícola –, bem como no Projeto Reca e nas suas

instituições internas – diretrizes, políticas, valores e estratégias – internas.

Diante do exposto, fica demonstrado que os agentes não se ajustaram simplesmente, nem de forma passiva, à realidade crítica – econômica, técnica, produtiva, política e social – existente na região, mas, pelo contrário, através da ação, procuraram atuar contra a incerteza e tirar proveito das vantagens existentes, com a qual ajudaram a moldar suas próprias instituições.

O Reca, ao longo da sua história institucional, tem construído e enfrentado diversas fases ou etapas, em conformidade com a *área temática* a ser analisada. Assim, em relação ao tema organizativo, para chegar à condição atual de expansão e crescimento, superaram os estágios de desenho, construção, instauração e consolidação, com suas respectivas restrições.

Em relação ao aspecto político, para alcançar a situação atual, como força relativamente independente e com considerável poder de barganha, com o tempo, tiveram que quebrar as diferentes relações de dependência e as suas correspondentes restrições. Do ponto de vista econômico, para alcançar a posição de exportadores para outros estados, passaram anteriormente pelas fases de produtores agrossilvopastoris, agroindustriais e comerciantes locais, também com suas restrições econômicas. Para romper a dependência do sistema financeiro de mercado criaram o seu próprio fundo de crédito rotatório comunitário.

O estudo da dinâmica interna do Reca abrange os problemas, dilemas e fenômenos institucionais comuns a todo tipo de instituição.

3.9.1 Os problemas institucionais em construir e mudar o Projeto

A criação e a mudança de instituições enfrentam dois problemas fundamentais, dentre outros: os problemas de complexidade política e os de complexidade cognitiva (LANZARA, 1999).

Problemas de complexidade política

A complexidade política é entendida considerando a existência de condições históricas diferenciadas, que, ao coexistirem, de forma simultânea, geram expectativas, ações, interesses e distribuição dos recursos, que se tornam conflitantes entre os diversos grupos de interesse e atores e que, por sua vez, mudam de acordo com as gerações (LANZARA, 1999).

No estado do Acre, antes do Projeto Reça, a violência reinava nos seringais, promovida por grileiros, jagunços e policiais, pagos pelos donos dos seringais. A situação era desoladora. Abandonados a sua própria sorte, os seringueiros, quando não eram expulsos, fugiam para as cidades, especialmente para Rio Branco, onde formaram bairros inteiros (RECA, 2003).

Posteriormente, conforme mencionado, com a implantação do sistema agrícola de produção, principalmente para atividades pecuárias, que exerce pressão sobre a extinção do sistema extrativista, se gerou uma forte tensão, envolvendo seringueiros, seringalistas, o Estado e os novos latifundiários pecuaristas, vindos do Sudeste e Sul do país. A crise do sistema extrativista, juntamente com a do sistema agrícola de produção – condições históricas diferentes –, os dois coexistindo, simultaneamente em atrito, geraram: expectativas de incerteza; ações tais como litígios de posse, confrontos, agressões; interesses conflitantes, de um lado, os novos latifundiários e, de outro, os antigos seringueiros e seringalistas e; distribuição de recursos – como a terra –, que se tornaram conflitantes entre esses grupos de interesse. Os interesses são mutáveis, através dos tempos, e percorrem *várias gerações*. Os seringalistas e os seringueiros estão já quase extintos e os latifundiários, antes produtores agrícolas, viraram pecuaristas (FOREIRO, 2005).

Entre acreanos e pessoas vindas de outras regiões do país, deu-se o encontro de mundos e cosmovisões diferentes. Por exemplo, na construção do Projeto Reça participaram, segundo palavras dos próprios sócios, os “paulistas”, que dominavam a produção pecuária e tinham atitudes dominadoras, os “suliistas”, que dominavam a agricultura “moderna” e também gostavam de mandar, e os “acreanos”, descendentes de cearenses, que conheciam o extrativismo, que eram considerados, pelos que vinham de fora, como pessoas não muito afeitas ao trabalho e não gostavam de receber or-

dens (RECA, 2003). O choque entre essas três visões de mundo inicialmente dificultou um pouco o entendimento entre eles, depois gerou, através da sua articulação, a proposta agrosilvopastoril, representada pelos SAF's. O *know-how* da pecuária, junto com o da agricultura e do extrativismo, de forma combinada, levaram à conformação de uma proposta agrosilvopastoril para o Projeto (FORERO, 2005).

De um lado, apesar da diversidade de visões de mundo e de propostas tecnológicas, em termos políticos, os agricultores, futuros membros do Projeto Reça, contavam com uma identidade de classe, que se solidificava através das diversas ações e relações exercidas a partir do convívio em suas igrejas, de tipo católica e evangélica, bem como nos sindicatos rurais. Esse quadro de coerência e identidade política de classe, reforçado com práticas de solidariedade e trabalho coletivo, garantiu, desde o começo, a inexistência de propostas políticas antagônicas no interior do Projeto. O dinheiro, por sua vez, nunca foi motivo de conflito. As diferentes ações foram iniciadas com recursos próprios e, quando o financiamento externo chegou, seu destino, alocação, distribuição e seu lugar nos orçamentos eram desenhados previamente. O tipo de administração interna, com regras claras, com tomada de decisões de forma participativa, transparente e sob o seu controle, permitiu que fossem evitados problemas graves internos à gestão, na alocação dos recursos e na distribuição dos lucros (FORERO, 2005).

Por outro lado, apesar do conflitante ambiente político externo, o Projeto não contou com inimigos políticos. Pelo contrário, através das suas relações externas, na maioria das vezes, ganhou ajudas, apoios, conselhos, assessorias, financiamentos, conhecimentos, experiências e todo o tipo de recursos. Como foi visto na história do Projeto, o êxito das suas relações se encontra, entre outras razões, no fato de saber aproveitar conhecimentos e experiências viáveis de aplicação a sua realidade; de não permitir que posições ideológicas de tipo político e religioso permeassem suas decisões, a coordenação, nem que o trabalho dos grupos criasse assim divisões; de aceitar assessorias sem perder o controle e a coordenação do Projeto e de “não depender da ajuda externa” para materializar suas iniciativas previamente programadas. Talvez, somente no período da disputa do seu território entre os estados de Acre e Rondônia, foi que os referidos estados retiraram seus apoios políticos e de todos os demais tipos ao Projeto. Apesar do estado de Rondônia nunca ter contemplado os SAF's no interior da sua política

agrícola e agrária – reforma agrária –, em compensação, o estado do Acre colaborou inicialmente para o Projeto com infraestrutura, elaboração de projetos e serviços (FORERO, 2005).

Claro que, até anos recentes, os órgãos públicos do estado do Acre desconheciam, em suas políticas, os produtos do bosque – restrição macroeconômica -. Realmente, o Projeto tem contado com a sorte de não ter obstáculos de tipo político, ao contrário, sua história de relações favoráveis se coaduna com o crescimento do seu poder. Alguns candidatos políticos foram às eleições com o apoio informal do projeto, assim como alguns partidos pediram seu apoio nos processos eleitorais (FORERO, 2005).

Como se pode observar, os líderes do Reca, experientes na área organizativa, foram se formando e crescendo ao longo do tempo. A formação inicial da liderança se deve aos sindicatos rurais e aos grupos religiosos preexistentes ao Projeto. Em função de que seus membros participam também das igrejas, das organizações de vizinhos, dos movimentos em prol da reforma agrária e dos sindicatos rurais, o Projeto conta com uma plena articulação com a sociedade civil e, por sua vez, exige da mesma participação social.

Diferente do estado do Acre e dos seus diversos governos, o Projeto, em seus processos de construção e mudanças institucionais, não tem encontrado grandes problemas de complexidade política. Conhecendo o conflitante ambiente político externo, repleto de restrições à produção – restrições microeconômicas –, e rompendo sua “dependência financeira” – restrição macroeconômica –, de forma paralela à construção do seu próprio “projeto histórico de vida” – restrição mesoeconômica –, o resultado foi a construção de um determinado poder político “independente”, sem processos de desgaste fortes. Em razão de que o Governo do Estado do Acre, nos últimos anos, está aplicando uma política agrícola de tipo sustentável, baseada nos SAF’s, e de um dos mais importantes líderes do Projeto trabalhar no interior da Secretaria de Estado de Produção Familiar, o futuro das suas relações políticas e técnico-produtivas torna-se mais promissor (FORERO, 2005).

De acordo com a visão neoinstitucionalista, a complexidade política nos processos de construção e mudança institucionais tem a ver com a eleição racional/ação social, a teoria dos custos de transação, os direitos de propriedade, o modelo da ação coletiva e a teoria econômica da informação.

Em relação com a eleição racional/ação social, nos processos de construção e mudança institucionais, por não dispor sempre da perfeita informação e pela existência de falhas de mercado e fora do mercado, de incerteza e de instáveis e, às vezes, conflitantes relações sociais e institucionais, as decisões nem sempre são corretas e eficientes, revelando que a “racionalidade forte”, nos processos citados, não é condição geral, mas caso excepcional (FORERO, 2005).

Talvez o Projeto Reca seja um caso excepcional de êxito e de “racionalidade forte”, apesar das falhas e imperfeições do mercado. A eleição política e técnico-produtiva materializada no Projeto é totalmente racional, uma vez que não contraria as leis da natureza, aproveitando o conhecimento científico e empírico, conciliando rentabilidade econômica e acumulação de poder político com interesses políticos diversos, de forma simultânea, em meio a um ambiente político tenso. Apesar de enfrentar, no começo, uma política agrícola baseada na “revolução verde”, a incerteza política em relação ao futuro do seu projeto, bem como três visões de mundo diferentes em seu interior, sua proposta foi uma eleição fortemente racional. Eleição errada seria ter continuado com práticas técnico-produtivas predatórias, com culturas não rentáveis, com dependência de político-partidária e com uma política agrícola equivocada, que só serve para manter o estado de pobreza material e imaterial dos seus habitantes (FORERO, 2005).

A estrutura de governança do tipo administrativa, organizacional, de fornecimento, produtiva, de processamento e de comercialização, desenhada e implementada pelo Projeto, como “forma superior de produção”, incorporando todos os valores que sua “superestrutura” pratica, são de dar inveja, diante do contexto capitalista de exploração da força de trabalho familiar e de lucro individual.

Há ocasiões em que os sinais do mercado são equívocos, não se respeitam os direitos de propriedade e não se cumprem os contratos e, até em condições de violência ou de imperfeições econômicas, se elevam os custos de transação, afetando-se a eleição racional, levando a decisões erradas diante dos processos de construção e mudanças institucionais.

Pode ser que a organização ou instituição tenha intencionalidade na sua eleição racional, porém a estrutura social, o comportamento de outros agentes e toda a institucionalidade de que está imbuída, afeta suas decisões de forma recorrente e mutável, alterando seus cálculos de lucro ou utilida-

de que vão se refletir numa ineficiente alocação e distribuição de recursos nesses processos.

Numa sociedade e institucionalidade de conflitos, ao momento da tomada de decisões no tocante à alocação e distribuição dos recursos escassos, nos processos de construção e mudanças institucionais, os custos associados com a transferência, captura e proteção dos direitos de propriedade – custos de transação – fazem sua aparição por condições de incerteza, carência informativa, violência, delinquência, não cumprimento dos contratos, desrespeito do direito de propriedade em geral e pelas imperfeições e falhas de mercado e fora do mercado.

Nessa situação, a transação ou negociação de decisões de desenho e mudança institucionais entre atores, além do desgaste ou potencialização do poder e de outros recursos políticos, implica uns custos adicionais ou custos de transação. Em última instância, as negociações institucionais incluem uns custos de transação e as diversas estruturas, arranjos e rotinas institucionais, desenhados ou por desenhar, ou por mudar, também significam diferentes níveis de custos de transação (FORERO, 2005).

No caso do Projeto Reça, os sinais do mercado e fora do mercado, dados pela política agrícola, à época, eram equivocados, pela falta de informação, crédito, assistência técnica, estradas e ramais e de canais de comercialização – falhas e imperfeições do mercado –, bem como pelas ineficiências na administração pública, relacionadas com a regularização de terras e o cumprimento dos direitos de propriedade, elevando assim os custos de transação.

Porém, apesar do conjunto anterior de restrições macro e microeconômicas, a experiência de sucesso do Projeto mostra que na maioria das vezes as decisões foram corretas, considerando seus processos de construção e mudança institucional. A forte intencionalidade na sua eleição racional prevaleceu sobre a estrutura social, sobre o comportamento dos outros agentes e sobre toda a institucionalidade e contexto regional, sem alterar seus cálculos de lucro ou utilidade, refletidos na sua eficiente alocação e distribuição de recursos.

Nem as condições políticas externas do tipo conflitantes, ou as falhas e imperfeições econômicas, nem seus custos gerados impediram a eficiente alocação e distribuição de recursos nos processos de construção e mudança institucionais. Segundo os próprios membros do Projeto, a transação ou

negociação interna e externa da sua proposta institucional nunca gerou desgaste, pelo contrário, sempre foi potencializador de seu poder político. Em seu processo de construção institucional, nunca receberam ataques de outros grupos de interesse, quando seu comportamento foi de convencer e se apoiar nos seus aliados potenciais. Depois, com o tempo, alguns atores, que antes não compartilhavam a proposta, mudaram e passaram a apoiá-los, como é o caso da atual política agrícola do estado do Acre. Para os membros do Projeto, os custos de transacionar sua proposta foram razoáveis, quando comparados com o grande retorno econômico e político (FORERO, 2005).

As decisões de construção e mudança institucionais também afetam positiva ou negativamente os direitos de propriedade dos atores, no momento de transformar um ativo, de obter rendas sobre o valor do ativo, de contratar créditos sobre o valor do ativo, de transferir definitiva ou temporariamente a um terceiro o direito de propriedade, bem como no momento de doar ativos. A alteração dos direitos de propriedade de um grupo de interesse ou de um indivíduo, em uma sociedade e institucionalidade politizada, onde os interesses se defendem ou se atacam através de ações políticas, interfere nas decisões de construção e mudanças institucionais, se convertendo em fatos de complexidade política.

As decisões que levaram a construir o Projeto Reca e a mudar a condição calamitosa em que se encontravam seus sócios, afetaram positivamente os direitos de propriedade, no sentido de adquirir ativos com sentido de propriedade coletiva, de obter rendas individuais e coletivas e de contratar créditos coletivos. Seu resultado foi o maior poder de negociação, que, por sua vez, foi traduzido em maior lucro econômico. Em função da aquisição de direitos de propriedade ter se dado em nível coletivo, *não se geraram*, no interior do Projeto, fatos de complexidade política que provocassem adversidades. Em âmbito externo, talvez o grupo de interesse mais afetado com o processo de construção do Projeto seja o de intermediários, que antes vendiam e compravam dos produtores individualmente e que depois da criação do Projeto, foram eliminados (FORERO, 2005).

Visto dessa forma, as decisões de desenho e mudança institucionais, que afetam os interesses dos diversos grupos e atores individuais, que praticam ações coletivas ou individuais, que mudam ao longo do tempo e entre as várias gerações, se relacionam com problemas de complexidade política,

de tipo macroeconômico. O modelo da ação coletiva identifica os atores que participam, a favor ou contra, de forma ativa ou passiva, nos processos de construção e mudança institucionais, aponta aqueles atores que se beneficiam ou se prejudicam com tais decisões, estuda os mecanismos através dos quais os grupos de interesse e os indivíduos se relacionam entre si, com o Estado e com o mercado, bem como analisa seu comportamento – oferta e demanda de regulação.

O mundo da aplicação de processos, no desenho e mudança institucionais, é um mundo de demandas conflitantes – restrições macro e mesoeconômicas –, que requer negociações entre instituições, grupos de interesse, atores, mercados, organizações e economias, que alimentam interesses diversos e antagonicos, no momento de criar instituições eficientes e materializar inovações institucionais, com o intuito de melhorar o desempenho econômico, através de soluções cooperativas. Dessa forma, o desenho e as mudanças institucionais afetam diferentemente as eleições e o desempenho, bem como molda a conduta econômica dos atores, estruturas, desenhos e mudança institucionais, onde alguns atores ganham enquanto outros perdem, evidenciando a importância da negociação participativa, no sentido de garantir a legalidade e legitimidade institucional (FORERO, 2005).

A construção e negociação interna do Projeto Reca – que se deu sem maior complexidade política, pois conseguiu conciliar e integrar visões e interesses de seus membros, sem muito desgaste político, ao tempo em que criava suas eficientes instituições e materializava suas inovações institucionais, através de soluções associativas –, afetou individualmente as eleições posteriores e o desempenho econômico dos seus membros, moldando nesses uma nova conduta econômica. Com os arranjos, estruturas, desenhos e mudanças institucionais, gerados pelo Projeto, todos os seus membros ganharam, sendo que a negociação participativa foi de vital importância para garantir a legitimidade institucional da proposta (FORERO, 2005).

A teoria econômica da informação considera que as decisões de construção e mudanças institucionais dependem, em boa medida e em se considerando a magnitude da complexidade política, da informação disponível acerca do marco legal, das regulações e contratos, do conhecimento de mercados e preços e das tecnologias disponíveis, além da informação relacionada à história das instituições e da institucionalidade em si, das

relações público-privadas, da ação coletiva e das posições e interesses de cada um dos grupos de interesse. Por sua vez, a referida teoria considera de máxima importância, a informação relacionada a cada ator, no que tange ao direito de propriedade, custo de transação e manejo da informação, pois são fatores que, no momento de eleger uma alternativa de configuração institucional, afetam a decisão, de forma diferenciada, dos diversos atores e grupos de interesse (FORERO, 2005).

No Projeto, as dificuldades em suas decisões de construção da proposta e de mudança das instituições, que eram ineficientes, não funcionais e erradas, não decorreram de complexidade política, mas da informação, pois seus sócios não dispunham do marco legal, das regulações e contratos e dos conhecimentos de mercados, produtos e preços – restrições microeconômicas –; também desconheciam a disponibilidade de tecnologias. Apesar desse desconhecimento, suas decisões foram racionais, corretas e favoráveis (FORERO, 2005).

A complexidade política nos processos de construção e mudanças institucionais se explica em função do número de atores relevantes, das expectativas entre os grupos de interesse e da distância entre os diferentes objetivos dos atores (GRANDORI, 1995).

Pelos antagonismos entre interesses e pelas assimetrias distributivas, negociar e convergir em soluções institucionais estáveis e consensuais torna-se um processo mais complexo. Por sua vez, as imperfeições das causas originárias de tais soluções institucionais as fazem vulneráveis.

Apesar da dificuldade de alcançar um consenso no processo de construção da proposta técnica do Reca, da unidade de interesses gerais – de classe socioeconômica em busca de crescimento e de condições –, todos eram vítimas das assimetrias distributivas, eram excluídos em virtude do modelo de desenvolvimento e vítimas de um projeto de assentamento rural familiar fracassado. O consenso e a igualdade na distribuição de recursos no Projeto facilitou a construção de uma institucionalidade estável. Foi assim que convergiram em torno de soluções institucionais estáveis e consensuais (FORERO, 2005).

Quando se trata de desenhar, implementar e transformar as instituições para imprimir uma ordem de regras às práticas sociais, ora para administrar e coordenar as transações e transições econômicas e políticas, ora para reconstruir uma nova estrutura institucional, depois de uma crise,

deve-se enfrentar um grande número de problemas, devido ao fato dessas expectativas serem incertas, das preferências serem *mutáveis* – restrições microeconômicas –, dos recursos serem escassos e distribuídos de maneira desigual, das identidades serem confusas e dos interesses dos diferentes grupos às vezes serem contrastantes, conflitantes e múltiplos – restrições macroeconômicas – (LANZARA, 1999). Esses problemas e grupos de interesse produzem mudanças dentro do processo de construção e mudança institucional, transformando em complexo o trabalho técnico e a tomada de decisões correspondentes, inclusive levando a sua ação a resultados nefastos, quando se gera esforços autodestrutivos, como se verá posteriormente.

Depois da crise do sistema agrícola, quando um grupo de agricultores decidiu desenhar, mudar e implementar as próprias instituições do projeto Reca, consubstanciadas em suas regras, estruturas, práticas de administração e coordenação das transações econômicas e políticas, tiveram inicialmente que enfrentar problemas relacionados com a incerteza das expectativas e a escassez dos seus recursos – restrições microeconômicas –, com seus diversos e contrastantes interesses internos e com as suas identidades confusas. Esses problemas, sem representar conflitos antagônicos e insuperáveis entre seus membros, dificultaram inicialmente o trabalho técnico e a tomada de decisões correspondentes à construção de uma nova institucionalidade (FORERO, 2005).

São procuradas novas alternativas institucionais quando as existentes perdem a vigência, quando não são funcionais ou economicamente viáveis. São exploradas ou transformadas as configurações institucionais existentes, quando se tornam ineficientes, custosas ou quando estão gerando uma dinâmica autodestrutiva¹⁸.

Com a ineficiência do sistema agrícola enquanto instituição, este perdeu vigência e funcionalidade, deixou de ser economicamente viável e começou a gerar esforços autodestrutivos, sendo necessário procurar novas alternativas institucionais (SAF's), com novas configurações institucionais, como é o caso do Projeto Reca, que corresponde a uma estrutura superior de produção.

A construção de instituições e a mudança institucional não obedecem, em muitos casos, a decisão racional de um agente “maximizador”, por

18 - A dinâmica autodestrutiva será estudada, em detalhe, posteriormente.

encontrar e manter um equilíbrio apropriado entre diversas oportunidades de investimento que produzam lucros futuros. Pelo fato das instituições representarem o interesse coletivo de um ou alguns grupos de interesse ou indivíduos, públicos ou privados, essas deixam de ser “neutras” e totalmente racionais, deixam de ser criações coletivas para a solução das imperfeições e falhas econômicas. As decisões de alocação de recursos nos processos de construção e mudança institucionais se complicam quando os benefícios esperados por cada opção institucional são diferenciados, de acordo com os diferentes grupos de interesse, e quando os benefícios variam segundo fatores endógenos ao processo, por sua vez, variáveis.

O Projeto Reça, com toda a institucionalidade por ele criada, é fruto de um processo de construção que obedece a uma decisão racional, apesar de tal processo se desenvolver de forma lenta, mas que se move em torno de oportunidades de investimento que produzem benefícios futuros. Apesar de representar o interesse dos seus membros, de não ser uma instituição “neutra” em termos políticos e de usar inicialmente muito mais da intuição do que da razão nas suas eleições técnico-produtivas, não deixa de ser uma instituição racional de criação coletiva para a superação dos efeitos produzidos pelas imperfeições, restrições e falhas econômicas. As decisões de alocação dos seus recursos escassos não foram problemáticas, na medida em que os benefícios esperados com cada opção institucional não eram diferenciados para seus membros e que seus lucros iam sendo redistribuídos equitativamente ou iam sendo reinvestidos nos diferentes processos de produção, industrialização e comercialização, de tipo coletivo ou individual (FORERO, 2005).

Em condições problemáticas, como as acima mencionadas pela teoria econômica, é quase impossível determinar a relação custo/benefício e os *trade-offs* apropriados entre uma opção institucional e outra. Apesar disso, é difícil prever processos de autodestruição institucional, pois uma sequência de decisões ótimas, em curto prazo, pode levar a distorções de longo prazo. Em tais condições, pela incerteza, é difícil prever, fazer cálculos de utilidade e de auto-interesse, bem como tomar decisões de tipo institucional, sem intuir quais são as decisões e posições que vão assumir os outros atores diante de uma proposta de desenho ou mudança institucional (LANZARA, 1999).

Problemas de complexidade cognitiva

Nos processos de construção e mudança institucionais, os problemas de complexidade cognitiva se relacionam basicamente com os problemas advindos da informação, de problemas com conhecimento e comunicação – restrições microeconômicas –.

Os problemas típicos da informação correspondem: ao fato de não ter acesso à informação, de tê-la de forma incompleta, inoportuna, pouco confiável, fragmentada, pelo acesso restrito e a custos elevados. Os problemas do conhecimento dizem respeito a sua falta ou insuficiência, por sua dispersão e por *não saber quem o possui*, em virtude do alto custo da pesquisa ou do prolongado período de experiência para alcançá-lo, dos problemas para patentear-lo, do desconhecimento dos mesmos processos de construção e mudança institucionais, bem como pelo desconhecimento dos planos dos outros agentes e grupos de interesse. No caso do Projeto Reca, o conhecimento mais praticado é do tipo técnico-produtivo, administrativo (planejamento e organização), organizativo (político-gremial), financeiro, político, econômico, de comercialização e aquele conhecimento relacionado com o marco legal e com o funcionamento da administração pública (FORERO, 2005).

Se a informação apresenta falhas e imperfeições e se enfrentam problemas de conhecimento e de comunicação, os processos de construção e mudança institucional podem vir a ser afetados, introduzindo incerteza e demoras na tomada das decisões e na alocação de recursos ou gerando tomadas de decisões equivocadas (LANZARA, 1999).

No Projeto Reca, o desenho de uma proposta técnico-produtiva viável técnica e ecologicamente, e rentável, através da implantação de culturas regionais, associadas a outras culturas, e da pequena pecuária, demorou vários anos, justamente pela falta de informação e, sobretudo, de conhecimento – restrição microeconômica –, com relação aos SAF's. O problema foi superado com a implantação empírica das culturas nativas nas propriedades dos agricultores, com o grande apoio e assessorias recebidas por parte de ONG's e de órgãos públicos, de caráter técnico e de pesquisa.

A construção da proposta técnica se deu mediante um processo empírico, de testar, errar, acertar e, de novo, testar. Os problemas de desco-

nhhecimento do aspecto administrativo e financeiro foram resolvidos por meio da “terceirização” – apoio – mencionada anteriormente. O desconhecimento do mercado e da comercialização – restrição microeconômica – exigiu diversas iniciativas empíricas, que iam desde a busca desse tipo de experiência em outros projetos, passando por cursos, seminários e participação em feiras, até fazer parte de organizações relacionadas com a temática. Conseguir clientes fixos foi um processo lento, custoso e desgastante – restrição microeconômica –. O desconhecimento de tipo legal – restrição microeconômica – tem sido superado através de consultas. O conhecimento organizativo e do tipo político sempre foi seu forte, desde antes do surgimento de Projeto Reça, como vimos no estudo da sua história. Desta forma, pode-se concluir que, por problemas de informação e desconhecimento, o Projeto enfrentou situações de incerteza, espera e demora na tomada das decisões, na aquisição e alocação de recursos (FORERO, 2005).

Nos processos de desenho e mudança institucionais, enfrentar com sucesso ou fracasso problemas de informação, conhecimento e comunicação, implica em resultados mais ou menos favoráveis no seu desempenho econômico, sendo, portanto, maiores ou menores os seus custos. O Projeto Reça assumiu uma série de custos irrecuperáveis – restrição microeconômica –, em termos de safras e produtos perdidos, inicialmente por problemas de informação e desconhecimento de tipo técnico e de comercialização. Eles não sabiam que o cupuaçu era tão complicado para coletar, transportar, processar, armazenar e comercializar. Primeiro, decidiram produzir e depois tiveram que enfrentar o desconhecimento relacionado ao processo produtivo e de comercialização (FORERO, 2005).

Também o problema de complexidade cognitiva é um problema de inteligência adaptativa e de aprendizagem, relacionado com a alocação e uso de recursos cognitivos, simbólicos e físicos (LANZARA, 1999). As diferentes experiências organizacionais de construção e de mudança institucionais permitem às organizações e instituições “aprender fazendo” e “fazer aprendendo”, através do fortalecimento da sua inteligência adaptativa e da sua capacidade de aprendizagem de tipo criativa. No caso do Projeto, o conhecimento e a informação acumulados – *know-how* –, ao longo dos anos, fazem parte dos fatores que impulsionaram seu atual sucesso, que foi adquirido através dos processos de “*learning by doing*”, “*doing by learning*”, e de “*doing by doing*”.

O Projeto Reça se fez em um constante aprender, adaptando-se às circunstâncias e ao meio ambiente, resolvendo os problemas práticos, criados pela falta de conhecimento prévio. Aprendeu da natureza e adaptou a sua produção a ela. Adaptou algumas tecnologias aplicadas em outras regiões.

Ademais, a complexidade cognitiva não é simplesmente um problema de informação, ela se relaciona com restrições, tais como: a) o fato de que as instituições sociais, políticas e econômicas, seus conflitos, interesses, membros e relações serem complexas, ambíguas, antagônicas e mutáveis; b) o desconhecimento das causas originárias, da dinâmica dos processos internos de construção e mudança institucionais e da existência de perigos autodestrutivos internos nas instituições, que se encontram ocultos por trás dos fatos; c) o fato de que nem todas as instituições possuem ou tem desenvolvido sua memória institucional de maneira sistematizada, incorrendo em erros anteriormente enfrentados, que, portanto, poderiam ter sido evitados; d) o desconhecimento, a incerteza de importantes relações de causa-efeito ou de ação-consequência, das interdependências sistêmicas e intertemporais dos processos endógenos de aprendizagem institucional, produto das suas rotinas, relações e diferentes processos de aperfeiçoamento institucional e; e) o pouco conhecimento das incoerências, determinantes e limitações institucionais do tipo estrutural que influem sobre a ação individual e coletiva, ao longo do tempo, nos processos de construção e mudança de organizações e instituições particulares (LANZARA, 1999).

Realmente, os membros do Reça conheciam as causas que os levaram a buscar a construção de uma proposta técnico-produtiva alternativa, mas desconheciam a dinâmica da construção e da mudança das instituições e todos os perigos autodestrutivos que as ameaçam. A despeito disso, o Projeto mantém sua memória institucional sistematizada em um livro, publicado em 2003 (intitulado *Nosso jeito de caminhar*), sendo oportuno afirmar que é um trabalho de autorreconstrução histórica muito bem elaborado. Os membros do Projeto, através da sua experimentação, também aprenderam algumas lições de tipo causa-efeito, tais como: (i) solidariedade e confiança, no Projeto, que garantem sua continuidade, (ii) combinar diferentes culturas, em que o sistema possui vários estratos, produz aumento da produtividade e garante o êxito produtivo, nesse tipo de ecos-

sistema, (iii) com um mercado em constante mudança, o Projeto tem que ser flexível, diversificado e estar em contínuo processo de adaptação, razão pela qual sempre estiveram autoajustando o mesmo, sem mudar a essência da proposta, que se baseia na proposta dos SAF's, e (iv) o uso de tecnologias alternativas, que permite conseguir financiamentos não oficiais.

A história das suas relações mostra que, na medida em que os diferentes objetivos iam sendo superados – com seus membros passando de agricultores de subsistência a empresários, que também realizam atividades de processamento e comercialização, através de uma organização de tipo “superior” –, maiores eram as dificuldades que se apresentavam, sobretudo, no processo de comercialização, devido a sua dependência de clientes localizados nos distantes e grandes centros urbanos.

Os recursos escassos são aplicados em dois tipos de atividades de aprendizagem, relativas à construção e mudança institucionais: na “busca” de novas configurações institucionais e na “exploração” e aperfeiçoamento das já existentes (LANZARA, 1999).

Segundo Levinthal e March (apud LANZARA, 1993), a excessiva busca ou exploração de instituições, ao romper o equilíbrio entre as mesmas, pode gerar processos de autodestruição que conduzam a um “limbo institucional” – restrição microeconômica –. É adequado manter o equilíbrio entre a busca de novas alternativas institucionais e o aperfeiçoamento das já existentes, para não impedir processos criativos de novas configurações, eficientes e eficazes, para evitar ficar somente em processo de busca e experimentação institucional e para desenvolver uma dinâmica permanente de autoajuste institucional.

Nos primeiros 10 anos, o Projeto Reca manteve um equilíbrio entre busca e exploração institucional. Enquanto consolidavam a sua proposta tecnológica, procuraram novas alternativas produtivas e configurações institucionais e, de forma paralela, aperfeiçoavam as configurações institucionais de tipo administrativo e organizativo, já existentes. Desde aquela época, uma vez consolidada a proposta técnica, o Projeto reduziu a busca e permaneceu explorando as instituições e configurações existentes, do ponto de vista produtivo, administrativo e organizativo. Os próprios membros do Projeto estão sentindo a necessidade de mudar os mecanismos administrativos e organizativos, querendo melhorar a comunicação entre as bases, seus líderes e os seus processos de controle e tomada de decisões – restrição

microeconômica – (FORERO, 2005).

Quanto maior a distância dos horizontes temporais dos objetivos dos atores, maior é a complexidade cognitiva e mais difícil se faz o desenvolvimento de uma coerência intertemporal e de um equilíbrio entre busca e exploração institucional, nos processos de desenho e mudança institucionais, e maiores dificuldades se apresentam nas tomadas de decisões internas e nas negociações que visam acordos e consensos com os outros atores (LANZARA, 1999).

Devido ao fato das decisões e ações de cada um dos agentes e atores gerarem “um ambiente” para os outros, e de que os horizontes temporais dos mesmos se afastam constantemente, se cria um entorno competitivo que induz ainda mais a essa separação (SHELLING, 1978; MARCH, 1991; LEVITH e MARCH, 1988). Por esta razão, a distribuição presente e futura dos recursos e utilidades esperadas e a solução do dilema busca-exploração dependem, para cada ator, das decisões dos outros atores e dos horizontes temporais fixados por tais decisões individuais ou coletivas. Isto significa que a distribuição de esforços entre busca e exploração institucional, para alcançar um equilíbrio saudável, requer comparações intertemporais entre os diferentes grupos de interesse, além da análise do entorno institucional e dos fatores internos que os afetam e determinam (LANZARA, 1999).

Desde o começo, os sócios do Projeto Reca tinham conhecimento e informação da complexidade política e do entorno institucional, razão pela qual pensaram em construir uma instituição “própria”, “paralela”, “independente”, construída de “baixo para cima”, e em buscar outro tipo de apoios externos para consegui-lo.

Desmerecendo a magnitude da complexidade política, a complexidade cognitiva pode resultar em distorções, banalidades ou contradições, no processo de desenvolvimento de atividades de construção ou mudança institucional e de tomar decisões acerca da distribuição intertemporal de recursos. O conhecimento, tanto da complexidade política, quanto da complexidade cognitiva do entorno institucional e das instituições, é essencial na hora de tomar decisões nos processos de construção e mudança institucionais (LANZARA, 1999).

Apesar da complexidade cognitiva enfrentada pelo Projeto, sobretudo na sua fase de construção, sua proposta técnica de tipo sustentável e a sua propriedade coletiva dos bens adquiridos no interior do Projeto,

incluindo seu Fundo Rotatório, garantem a existência futura de recursos naturais e financeiros para próximas gerações (LANZARA, 1999).

A complexidade cognitiva, gerada pelas falhas e imperfeições na informação, pode levar a decisões equivocadas no processo de eleição racional da alocação dos recursos, pode elevar os custos de transação – restrições microeconômicas –, afetar erroneamente direitos de propriedade e levar a uma nova e grande disputa de interesses entre grupos no processo de construção e mudanças institucionais – restrições macroeconômicas – (FORE-RO, 2005).

Finalmente, nem a complexidade política nem a cognitiva funcionam de forma independente, pois, a uma maior complexidade política, maiores são os problemas cognitivos, na medida em que, com o número de atores envolvidos, de suas expectativas e objetivos sendo superior, mais complexo resulta para um ator individual prever as intenções dos outros, no sentido de tratar e controlar o ambiente gerado por eles. Por sua vez, a complexidade cognitiva pode ter efeitos sobre a complexidade política, na medida em que o desconhecimento ou equivocados na análise sejam ocasionados por problemas ou falhas na informação ou por limitações de visualização das relações causa-efeito, fazendo com que os atores não acertem em suas decisões e, mais ainda, desorientem os outros atores, que, tendo possivelmente mais e melhor informação, vejam estes sinais de sentido inverso e atuem em consonância com os mesmos (LANZARA, 1999).

3.9.2 Os problemas relacionados com a autodestruição institucional

As instituições, ao se verem envolvidas em processos de exploração ou busca institucional, seja por determinantes internos ou externos, podem desenvolver processos que, ao invés de facilitar sua adaptação às novas e mutáveis condições do entorno, as conduzam a aprofundar seus problemas, fazendo recrudescer as crises recorrentes em seu interior ou na relação com outros agentes. Com relação ao fenômeno citado, é conveniente aludir ao conceito de autodestruição institucional, que pode ser o resultado da própria inércia da instituição, da sua falta de adaptação a uma nova realidade ou às decisões dos agentes (LANZARA, 1999).

O dilema da aprendizagem: “busca” *versus* “exploração” institucional

Inicialmente, convêm definir os conceitos de busca e exploração institucional. Por busca se entende a procura de novas configurações e alternativas institucionais; exploração é um termo que faz referência ao aperfeiçoamento e refinamento das configurações institucionais existentes (LANZARA, 1999).

Quando se trata de transformar ou de criar instituições, em períodos de crises institucionais, aparece o dilema entre busca e exploração institucional. Cada uma das alternativas mencionadas tem características próprias, vantagens e desvantagens, que devem ser consideradas para fins de decisão sobre o destino dos recursos escassos, canalizando para outra opção, se for o caso (LANZARA, 1999).

De acordo com Axelrod (apud LANZARA, 1999), a busca institucional implica em uma pesquisa ativa, experimentação, propensão ao risco, visão de médio e longo prazo, inventividade, criatividade, capacidade de jogar e curiosidade por descobrir, além de diversidade e disponibilidade de conviver com a ambiguidade. A busca implica em um grande problema político, com elevados custos administrativos de negociação de novas instituições, além dos problemas cognitivos, relacionados com uma nova condição institucional, que é desconhecida, e com o desconhecimento da posição política, que pode ser assumida pelos demais atores envolvidos com o citado processo de busca institucional, em circunstâncias diferentes, as quais afetam os direitos de propriedade, a distribuição dos custos de transação e dos lucros.

Viisto de outro modo, uma ação coletiva ou individual, em virtude de seu peso político, pode afetar a eleição racional da sociedade, como um todo. Portanto, a construção de uma nova instituição, através do processo de busca, pode afetar positiva ou negativamente o interesse de um indivíduo ou grupo de interesse e afetar assim sua decisão racional (LANZARA, 1999).

Na busca institucional, os custos da experimentação são elevados, podem ser “não recuperáveis”, chamados de custos afundados, e devem ser enfrentados em curto prazo, enquanto que os benefícios podem chegar a

ser mínimos, incertos e distantes no tempo (LANZARA, 1999).

Como já vimos anteriormente, no Projeto Reça, durante os primeiros 10 anos, vivenciaram busca e exploração institucional, em equilíbrio harmônico. Apesar de não ter enfrentado sérias crises, agora, seus membros começam a sentir a necessidade de mudanças institucionais nos dois sentidos, tanto para melhorar sua comunicação interna, quanto para expandir e partir para outro tipo de experiência, tais como outras culturas e produtos, e aproveitar o *know-how* adquirido para acompanhar a assessorar processos produtivos e organizativos similares em outras comunidades, que se encontrem ainda com dificuldades.

Vale a pena dizer que, no Projeto Reça, a proposta técnica dos SAF's é válida até para o longo prazo e que, neste sentido, processos de busca são *válidos somente para a produção de outros produtos e culturas*. Quanto à estrutura organizacional, esta pode sofrer mudanças e processos de busca leves, segundo a necessidade de seus sócios, como já aconteceu. Nas eleições dos líderes, por exemplo, já se buscaram três alternativas diferentes. A primeira, de postulação e eleição direta de forma coletiva, que, por sua vez, falhou, em virtude de concentrar a liderança em algumas pessoas que pertenciam a uma parcela pequena de grupos de trabalho, próximos à sede do Projeto, embora fossem de grande porte. Assim, montaram o sistema de "chapas", criando-se um clima parecido àquele do sistema de "partido de governo-partido de oposição". A segunda, quando se instaurou de novo o sistema de nomeação e eleição, com a variante de que cada grupo de trabalho postula um líder para a diretoria e outro para a presidência, independente do tamanho do grupo, do seu número de votos e da distância em que se encontre localizado, quando a eleição se realiza coletivamente, em Assembleia Geral. Assim, um pequeno grupo de trabalho que esteja localizado distante, além de poder ter garantido um representante de sua escolha na diretoria, também pode apontar o presidente do Projeto. Vale destacar que tais mudanças e processos de busca institucional ficaram gravados, com mudanças registradas nos estatutos.

Da história e realidade atual do Projeto se pode concluir que o processo permanente de busca institucional para a consolidação da sua proposta técnica, apesar de ter sido prolongado, *não desanimou o grupo*; e que a entrada de outras fontes de renda, como foi o dinheiro recebido da Cebe-mo, para conformar o Fundo de Crédito Rotatório e os salários recebidos

pelo trabalho na pavimentação da Rodovia BR 364, serviram para que isso não acontecesse (FORERO, 2005).

O ‘feedback’

Segundo o professor Lanzara (1999), como já foi dito, a exploração, aperfeiçoamento e refinamento das rotinas, arranjos e estruturas institucionais, já disponíveis, implica numa visão de curto prazo, aversão ao risco e na tomada de novas decisões. Se, por um lado, a exploração institucional tem a vantagem de ter um *feed-back* (retorno) mais rápido, de apresentar menor risco e de obter benefícios em curto prazo, por outro, pode perpetuar arranjos, rotinas e estruturas institucionais que não são ótimas. A exploração institucional, de modo geral, garante a manutenção de estruturas e arranjos institucionais, bem como das regras relacionadas com os direitos de propriedade, e a distribuição dos custos de transação e lucros, o que implica que sua negociação política fica menos custosa e desgastante que a busca institucional. Pode-se dizer que, na “exploração, se dá o domínio do forte passado” e, na busca institucional, “se estende a sombra do futuro” (AXELROD, 1984). Claro que, em um processo de crise, a busca pode gerar novas e modernas alternativas institucionais.

No Projeto Reca, depois de vários anos de espera, tanto para a chegada da primeira safra, quanto para a busca técnico-produtiva realizada, a consolidação da proposta tecnológica e da comercialização significou estabilidade e tranquilidade, em termos de organização, bem como para seus membros, que começaram um primeiro processo de acumulação de capital e, a partir desse momento, estão obtendo um *feed-back* mais rápido, de menor risco e maior benefício econômico. Apesar da sua contínua expansão econômica e política, em termos de poder, querem diversificar suas atividades, continuar crescendo e expandir ainda mais seu capital e poder (FORERO, 2005).

As considerações do curto e longo prazo, por a sua vez, geram conflitos e dilemas. Assim, por exemplo, em uma situação de crise política, os horizontes temporais de decisão e ação se encurtam, os atores têm expectativas de curto prazo e desejam um *feed-back* positivo e rápido pelas suas ações, com o ânimo de apoiar a ação, adiantar o processo de mudança e

construção institucional. Neste sentido, é preferível a exploração institucional, porém, quando se trata de equilibrar as decisões, se opta simultaneamente pela busca institucional. Ao mesmo tempo em que há pressa em tal processo, grandes investimentos de recursos, de tempo e de passos intermediários de construção de “andaimes institucionais”, sobre os quais se apoiem, são necessários às novas estruturas, arranjos e rotinas institucionais. Visto assim, as expectativas de curto prazo podem entrar em contradição e correm o risco de criar condições desalentadoras para os investimentos e decisões duradouras de longo prazo. Além disso, a busca gera variabilidade, enquanto a exploração garante confiança. O dilema surge quando variabilidade e confiança são necessárias e valorizadas em igual medida pelos atores, tendo consequências positivas e negativas, em um processo de desenho e/ou mudança institucional (LANZARA, 1999).

O Projeto Reca contou com duas vantagens que lhe garantiram certa estabilidade institucional no prolongado processo inicial de busca institucional de consolidação de uma proposta tecnológica. Uma delas foi ter continuado com o nível familiar, mantendo a produção tradicional individual, de forma paralela à implantação de cultivos nativos. E a outra foi a obtenção de várias fontes alternativas de renda, que lhes garantiram sustento, sem desespero e com certa tranquilidade. Essas duas vantagens funcionaram como uma espécie de andaime ou ponte institucional até que a proposta se concretizou, deu frutos e, depois disso, o Projeto se expandiu (FORERO, 2005).

Aos processos de construção e mudanças institucionais é imprescindível um adequado equilíbrio entre busca e exploração, com o intuito de garantir a continuidade institucional, a possibilidade de mudança e solução às crises recorrentes. Não obstante isso, alcançar o citado equilíbrio não é tarefa simples, pois, como já foi visto, ambas as ações têm vantagens, mas também necessitam de condições apropriadas, as quais não são tão fáceis de conseguir, uma vez que as complexidades política e cognitiva influenciam nessas decisões, às vezes, na direção equivocada. Além do exposto anteriormente, nem sempre a tentativa de equilíbrio entre busca e exploração institucional garante o sucesso, o desenho e a transformação de instituições eficientes, a correta alocação de recursos entre as mesmas decisões de exploração e busca, nem a continuidade institucional (LANZARA, 1999).

Até agora a dinâmica institucional interna do Projeto Reça, com uma forte busca técnico-produtiva inicial, simultânea a uma exploração da estrutura administrativa, financeira, organizacional e organizativa, criadas desde o começo, com algumas pequenas variações, e com a fase posterior de exploração da proposta tecnológica e de comercialização, *já consolidada com algumas leves* ações de busca institucional, tem garantido o equilíbrio da sua dinâmica e o sucesso institucional (FORERO, 2005).

Os ‘custos afundados’

Nos processos de construção e mudança institucionais, bem como ao criar recursos produtivos por parte do conjunto da sociedade civil e do Estado, as estruturas, arranjos e rotinas institucionais e organizacionais, juntamente com seus modelos de ação e com as competências especializadas, incorporam “custos afundados” (*Sunk Costs*) à sociedade, custos dificilmente recuperáveis (STINCHCOMBE, 1968, apud LANZARA, 1999).

Quanto ao processo de construção e mudança institucionais, os custos afundados – restrição microeconômica – fazem referência a investimentos feitos na consecução de conhecimento, confiança, expectativas compartilhadas e construção de situações, objetivo a alcançar de forma coletiva, através de direitos, deveres e obrigações recíprocas, que serão cristalizados nesses processos. Em países como o Brasil, onde não há participação no desenho da política pública, mas sim, no financiamento dos investimentos requeridos e na distribuição das perdas, é de se supor que a distribuição dos custos afundados não seja equitativa, no interior da sociedade. Vale ressaltar que, aos custos afundados, que implicam em uma eventual restauração institucional, se somam os custos afundados originários, ou seja, os do desenho inicial, para “pôr em marcha” uma determinada estrutura institucional.

Em uma decisão acerca da busca ou exploração de instituições, os custos afundados – que implicam tanto custos financeiros, administrativos, cooperativos, de pessoal, em máquinas e equipamentos, em escritórios, viagens, móveis, quanto nos custos gerados pelos processos de negociação – devem ser levados em conta. Os problemas relacionados com esse

típo de decisão têm a ver com o perigo de esgotamento dos recursos escassos, no caso de conservar a estrutura institucional existente, revelando-se esta como uma estrutura degradada e irrecuperável, de forma irreversível, e debilitando sua capacidade e disponibilidade para modificar a estrutura, caso isso fosse realmente necessário (LANZARA, 1999).

De outra parte, se a decisão fosse a de construir uma nova estrutura institucional, se correria o risco de desperdiçar os recursos que, se bem empobrecidos, ainda poderiam, em parte, ser explorados. Tais recursos também podem ser mal utilizados, no caso de criarem, através da busca institucional, uma estrutura imatura, instável, insustentável e de pouco fôlego, provocando posteriormente a necessidade de uma posterior busca. No geral, um “salto institucional”, feito de maneira aventureira, provoca como consequência a instabilidade, a posterior ambiguidade e, às vezes, o recuo a posições mais conservadoras (LANZARA, 1999).

Encaminhar-se para novas estruturas depende dos riscos e da incerteza que surgem quando se abandona caminhos conhecidos. Gerar uma nova estrutura institucional, por não estar disposto a enfrentar externalidades negativas e os custos de manutenção das velhas estruturas, pode criar condições de instabilidade e insegurança, que posteriormente obriguem a restabelecer boa parcela das estruturas, arranjos, rotinas e processos institucionais preexistentes (LANZARA, 1999).

Segundo David & Arthur (apud LANZARA, 1999), conformar-se com a estrutura existente, como forma de se livrar de custos e riscos, inerentes a uma mudança institucional, pode criar condições que posteriormente obriguem a uma mudança, cuja implementação seja ainda mais árdua e com custos maiores. Às vezes, os custos afundados, cristalizados em uma estrutura já existente, criam uma dependência, impedindo a mudança institucional, mesmo quando esta se faz necessária.

Neste sentido, tanto a aversão, quanto a propensão à mudança institucional e tanto a busca, quanto a exploração, podem gerar consequentemente ciclos autodestrutivos indesejáveis.

Portanto, na hora de decidir sobre a busca ou exploração institucional, a avaliação do conhecimento, confiança, expectativas compartilhadas e construção de situações-alvo a alcançar e os custos afundados integram uma variável relevante a ser considerada, determinando assim a dinâmica da mudança institucional e seus resultados. Assim, de modo geral, quanto

maior o investimento em custos afundados, maiores serão os benefícios esperados da construção e/ou mudança institucional. Não se pode esquecer, todavia, que a avaliação dos custos afundados está relacionada com a complexidade política e cognitiva.

Durante poucas vezes e em uma pequena dimensão, o Projeto Reca assumiu custos afundados – restrição microeconômica. Por desconhecimento e falta de planejamento, enfrentou perdas de produtos; por problemas no transporte, por produzir sem ter cliente garantido e por não ter câmaras frias com capacidade suficiente de armazenagem de polpa de fruta. Porém, segundo o parecer dos próprios agricultores, tais perdas não foram de grandes dimensões, ao contrário, os lucros sempre foram maiores e mais significativos que os custos afundados, assumidos nos processos de construção e mudança institucionais (FORERO, 2005).

Os ciclos de fracasso

Os ciclos de fracasso, que afetam tanto as atividades de busca como as de exploração institucional, podem assumir diferentes tipos: “busca tateando”, “bloqueios” ou “mudanças rápidas e bruscas de tendência”.

A “busca tateando” leva a uma excessiva instabilidade. Depois de uma crise institucional ou durante uma transição política, se pode facilmente cair na “síndrome da busca”, com pressa de superar as limitações que geram as estruturas e os arranjos institucionais. Quando uma exploração apresenta-se imatura, por problemas com a complexidade política ou com a complexidade cognitiva, e, ao empreender seguidamente uma busca, produz-se uma “busca tateando” (*random-walk*), iniciando um caminho que não conduz a lugar nenhum e que produz cansaço e intolerância, devido ao elevado grau de incerteza gerado e aos elevados custos econômicos e políticos que isso implica. Nesse sentido, buscas incompletas e apressadas se transformam em atividades autodestrutivas de mudança institucional – restrição microeconômica –, uma vez que a orientação dirigida a objetivos de longo prazo cria, em curto prazo, condições que podem inviabilizar tal concretização. Exercícios desse tipo podem conduzir à polarização de posições, perda de legitimidade institucional e elevados custos econômicos,

tais como de transação, de produção, de informação e de custos afundados. A situação pode piorar ainda mais quando as buscas institucionais sucessivas são contrapostas umas às outras, afetando, de um lado e de outro, o direito de propriedade de diversos grupos de interesse e encarecendo todos os tipos de custos econômicos (LANZARA, 1999).

De modo geral, os diferentes processos de mudança institucional são efetivados por diferentes diretores e chefes de unidades administrativas, com graus e posições diversas, com conhecimentos e políticas diferentes, acerca da instituição e da sua complexidade política, alterando, de um extremo a outro, o ambiente e a cultura institucionais, na medida em que alteram as prioridades em suas diferentes funções institucionais.

No Projeto Reca, durante todo o período de sua primeira fase, no processo de construção de uma proposta técnico-produtiva, ocorreu uma “busca Tateando” – restrição microeconômica –, na medida em que não se contava com conhecimentos e experiências similares. Portanto, através da prática, implantando culturas regionais de meio prazo, essa busca foi acontecendo. O fator diferencial desse Projeto é que o mesmo não realizou várias buscas diferentes, sem aguardar primeiramente o seu amadurecimento. Sempre houve experiência com SAF’s, experimentar suas diversas culturas, até concluir seu arranjo produtivo. Resta claro que tal processo foi cansativo, com custos significativos, porém, jamais a “busca Tateando” significou para eles geração de processos autodestrutivos internamente, pelo contrário, quando encerraram a proposta, significou consolidação, lucros econômicos, políticos e organizativos (FORERO, 2005).

Os “bloqueios” levam a uma excessiva e nociva estabilidade. De acordo com Levinthal e March (apud LANZARA, 1999), a excessiva estabilidade, que permite a busca institucional e dá lugar a uma ulterior estabilidade, aumenta a tendência de se conservar e reforçar, de forma concentrada, as estruturas institucionais, rotinas e competências, convertendo-se, posteriormente, em uma armadilha – a famosa “armadilha do sucesso” –, que faz com que as instituições tornem-se impermeáveis à mudança, gerando “bloqueios” contra a busca – síndrome da exploração –. O incremento das modificações marginais contribui com o aumento da permanência das instituições ao longo do tempo – síndrome da exploração.

Uma história de constantes e eficazes explorações cria capacidades competitivas, crescentes rendimentos e redução de custos – “armadilha da

concorrência” –, que reforça identidades específicas e gera condições inadequadas para a busca institucional. Passar de uma exploração excessiva de sucesso ao desenvolvimento de atividades de busca institucional aumenta os custos, caindo-se assim na “armadilha da competência”, que inibe a busca por novas alternativas. Desse modo, a excessiva estabilidade bloqueia a busca e provoca aguda rigidez institucional, mediante a dinâmica autodestrutiva, que consiste em aperfeiçoar instituições ineficientes ou deficientes, que podem ser confiáveis em curto prazo e vulneráveis em longo prazo (LANZARA, 1999).

Quando se explora estruturas, arranjos e rotinas institucionais anacrônicas, antidemocráticas, ineficientes e pouco populares, o bloqueio à mudança institucional se traduz na perpetuação da inequidade, desigualdade e ineficiência, em termos de alocação de recursos escassos, tomada de decisões, imperfeições e falhas de mercado e fora do mercado.

Sem existir ainda manifestações evidentes de perigo, a excessiva estabilidade – restrição microeconômica –, proporcionada pela prolongada exploração do arranjo e estrutura institucional do Projeto Reça, nos últimos anos, já começa a inquietar seus membros, uma vez que sentem a necessidade de empreender novos processos de diversificação e expansão produtivas, na comercialização, e de abraçar outras atividades, tais como consultoria e assessoria em projetos similares, para, cada vez mais, ganhar maior espaço político para seus líderes mais antigos; e também sentem a necessidade de proporcionar oportunidade interna, na administração e gestão, a líderes mais jovens, de fazer mudanças nas suas estruturas, funções e rotinas organizacionais (FORERO, 2005).

Com relação às “mudanças rápidas de preferência”, segundo Lanzara (1999), nem sempre está vigente a relação de equilíbrio entre busca e exploração de instituições; por vezes, há excessiva instabilidade, causada por uma inócua atividade de busca de configurações institucionais alternativas ou uma excessiva estabilidade, causada pelo aperfeiçoamento da mesma estrutura. Em determinadas ocasiões, esses dois tipos de processos não se autorreforçam e se interrompem, por mudanças abruptas nas preferências e no rumo, que podem ser ocasionadas por dois mecanismos: a) o “trigger”, que muda a tendência das preferências por outra, quando a percepção do valor da instabilidade ou estabilidade, incerteza ou segurança, risco ou oportunidade chega a ser crítica e b) o “dampening”, que ajusta as aspira-

ções e atenua as percepções de sucesso e fracasso, de risco e de oportunidade.

Em períodos prolongados de fracasso na busca, que gera instabilidade e variabilidade duradouras, os agentes podem limitar sua propensão ao risco, frustrando rapidamente as expectativas (MARCH, 1988; LANT, 1992, apud LANZARA, 1999). Diante dessa situação, se suspende a experimentação institucional, se priorizam as considerações de curto prazo e os agentes recuam para soluções mais seguras, tais como estruturas e arranjos já experimentados, reativando-se os modelos de comportamento preexistentes. Quando a busca se faz prolongada, na hora de pagar os custos, as alianças políticas podem ser revertidas, bem como as identidades coletivas e o forte compromisso inicial, que impulsionou as reformas ou as novas políticas.

Um caminho com direção oposta – da exploração à busca – também pode se esperar, quando a excessiva exploração ou obsolescência de uma estrutura institucional faz com que seu rendimento seja mais baixo, ou seja, quando as preferências se orientam para o risco e a perspectiva de longo prazo, em detrimento da estabilidade, segurança e dos lucros fáceis de curto prazo (LANZARA, 1999).

Nos dois casos, a violação das condições, dos processos de estabilidade ou instabilidade, exploração ou busca, obedece a mudanças endógenas ao sistema de preferências.

O Projeto Reca, apesar de ter enfrentado um longo processo de busca institucional, jamais realizou “mudanças rápidas de preferência”, porque as alternativas não eram variadas, e porque construir um projeto histórico de vida para uma sociedade, detentora de valores e processos sociais, além de estruturas e arranjos institucionais, não é de fácil concretização, muito menos é mutável repentinamente no curto prazo (FORERO, 2005).

Os processos de construção e mudança institucional, em consequência, se vêm influenciados pelo fato de que, em algumas ocasiões, os agentes, diante da excessiva instabilidade, recorram à “busca tateando” por alternativas institucionais; quando enfrentam “bloqueios” produzidos pela excessiva estabilidade; ou tenham mudanças abruptas nas suas preferências, por vivenciarem nas percepções acerca das mudanças de rumo, em virtude do sucesso ou fracasso dos processos.

Os excessos de busca ou exploração podem gerar crises políticas, econômicas e institucionais que exijam mudanças de rumo ou de preferências.

3.9.3 As instâncias da dinâmica autodestrutiva

O estudo das instâncias da dinâmica autodestrutiva envolve conceitos de: auto-interesse, aquele interesse que motiva as instituições, organizações e grupos de interesse e atores, nas suas eleições e ações individuais ou coletivas; identidade, que é a identificação de um “eu” por parte dos referidos atores; e a confiança, que perpassa tanto as formas institucionais e organizacionais, quanto os grupos de interesse, bem como o conjunto de atores sociais, econômicos e políticos (LANZARA, 1999).

O auto-interesse

Segundo uma visão bastante difundida nas ciências sociais, o auto-interesse (*self-interest*) é entendido como o interesse próprio de cada um dos atores, grupos de interesse, organizações e instituições, que guia as suas decisões e ações individuais e coletivas. Em períodos de transições e crises políticas e institucionais, caracterizados pela instabilidade, torna-se complexo o cálculo do auto-interesse, através do qual ganha terreno a manipulação, quando decisões são tomadas a partir da adoção das preferências e do comportamento por imitação dos demais agentes, ou conforme as normas já estabelecidas. Aqui, o cálculo do auto-interesse vai além da simples consideração da utilidade, como motor das decisões (MARCH & OLSON, 1997 apud LANZARA, 1999).

Em circunstâncias difíceis e mutantes, convivendo com a incerteza, momento em que as alianças políticas podem ser revertidas e alterar as identidades coletivas e individuais, o cálculo do auto-interesse fica ainda mais complexo. Esse cálculo depende, primeiramente, das alianças e das relações colocadas por parte dos diferentes atores e grupos com os demais atores públicos e privados, que dependem basicamente das condições estabelecidas institucionalmente, tais como a distribuição dos custos de transação, manutenção ou mudança dos direitos de propriedade, a superação ou não de falhas e imperfeições do mercado e fora do mercado, a distribuição

ou não de rendas institucionais, o comportamento de oferta e demanda de regulação, as colocações relacionadas com a mudança institucional e todos os seus ingredientes, tal como a complexidade política e cognitiva, o dilema entre busca e exploração, os custos afundados e os ciclos do fracasso.

Num período de transformação institucional, no momento das decisões, se confrontam os bens, sobretudo aqueles que são quantificáveis, relacionados à exploração ou conservação de instituições, com os bens menos quantificáveis, referentes à busca ou inovação. Os prazos e a capacidade de paciência para obter resultados, bem como futuras consequências, também são avaliados (LANZARA, 1999).

Os anteriores questionamentos, relacionados com o cálculo de utilidades e de “*trade-offs*”, entre diferentes alternativas de arranjos institucionais, nessas circunstâncias, são difíceis de resolver, em virtude da elevada incerteza, que, por sua vez, gera o desconhecimento das futuras estruturas e regras institucionais. Isso, porque o cálculo individual ou de um grupo de interesse de uma futura utilidade de uma opção institucional se relaciona com as decisões e ações, não acordadas e interdependentes, dos demais atores e ainda por que a futura utilidade depende do tipo de instituições que se constroem em curto prazo (LANZARA, 1999).

Apesar das externalidades negativas, presentes em uma estrutura pré-estabelecida, e devido ao alto risco nos processos de transição, os atores se apegam à ordem definida (“aversão à perda”), pois avaliam ser maior a utilidade, e deixam de perceber que, ao deixar uma estrutura institucional, há maior utilidade na nova estrutura, ainda por se construir. Afastar-se do *status quo* significaria incorrer em instabilidade, em decorrência da negociação de novas regras. Negociar sobre a égide de regras novas gera maior incerteza do que transformar marginalmente as já existentes e construídas de maneira consensual (LANZARA, 1999).

Em períodos de transição, a determinação em convergir múltiplos interesses na construção institucional pode ser positiva ao edificar-se “um andaime” sólido para a perspectiva institucional de longo prazo, embora não haja garantias de que as estruturas de regras criadas sejam as mais apropriadas para a reprodução e consolidação institucional de longo prazo (LANZARA, 1999).

Diante do exposto, pode-se afirmar que, em períodos de crises, transição ou de reconstrução institucional, o alcance do auto-interesse pode

produzir condições que o transformem em um processo autodestrutivo, com resultados a partir do fortalecimento da estabilidade da exploração ou, alternativamente, do agravamento da instabilidade institucional (LANZARA, 1999).

Segundo os membros do Projeto Reca, seu auto-interesse nunca sofreu alteração, ao longo da sua história institucional. A crise do sistema agrícola, da qual eram vítimas antes do Projeto, explica a impossibilidade de se ter “aversão à perda”, em vista de tudo se encontrar praticamente em estado de perda e do anelo por superação e construção de um mundo melhor para suas famílias, mesmo reconhecendo o prolongado período de busca institucional. Considerando que jamais experimentaram processos significativos de mudança institucional no interior do Projeto, nem enfrentaram crise institucional, depois da sua conformação, seu auto-interesse jamais mudou, ao contrário, permaneceu intenso. Parece que os valores que eles praticam ajudam a solidificar seu auto-interesse (FORERO, 2005).

A identidade

A definição de uma função de utilidade clara e estável, por parte de um indivíduo ou grupo de interesse, ao longo do tempo, é possível somente se a sua identidade permanecer estável e reconhecida, para o qual é necessário adquirir, *a posteriori*, uma mínima estrutura institucional. Sem instituições, a identidade é confusa e as eleições e tomada de decisões intertemporais ficam problemáticas. Isto significa que, durante a criação de instituições, o problema da tomada das decisões intertemporais, baseada no auto-interesse, se confunde com o problema da identidade (LANZARA, 1999).

Cada ator constrói a identidade através da eleição racional/ação social, conforme as eleições e decisões dos demais atores – incluindo o Estado –, as quais se materializam nas instituições, que, de forma favorável ou desfavorável, afetam os interesses, através das decisões relacionadas com os direitos de propriedade, custos de transação, oferta e demanda de regulação e ação coletiva.

Em processos de crises e reconstrução institucional, podem-se alte-

rar as identidades dos indivíduos e dos grupos de interesse ao mesmo tempo em que novas identidades começam a se formar (PIZZORNO, 1986a). Em consequência, a desorientação da identidade de um indivíduo incide na identidade dos demais e vice-versa. A interação torna mais complexa e demorada a busca por novas identidades. A formação de novas identidades, geralmente se dá a partir da destruição das velhas. As identidades com poucas interações – locais – e que não chocam com as outras – inofensivas –, já consolidadas, se restabelecem com maior celeridade, reconstituindo-se a partir de estruturas mais elementares e incorporando identidades já existentes, bem como reorganizando muitas das características e regras precedentes.

Em processos de crises e reconstrução institucional surgem situações contraditórias com respeito à identidade: por um lado, se necessita romper com o passado para que se transcenda a própria identidade, até converter-se em uma nova identidade, emergente; por outro, se faz necessário “construir uma ponte ou andaime” entre o passado, o presente e o futuro, para restabelecer um sentido de “continuidade” institucional. Assim, tanto a descontinuidade como a continuidade, apesar de se excluírem mutuamente, são buscadas pelos agentes da mudança institucional, pois possuem um valor intrínseco. Apesar da dificuldade de assegurar ambas de forma simultânea, a contraposição entre o novo e o velho pode garantir a construção da ponte institucional intertemporal, que ofereça suporte à continuidade (LANZARA, 1999).

Todavia, é difícil criar instituições sem o surgimento de identidades coletivas sólidas, reconhecidas por um sistema social, sustentado e incorporado a um marco institucional, que, por sua vez, seja produto de um processo de construção institucional. Tanto a identidade a ser reconhecida, quanto o sistema de reconhecimento, são interdependentes entre si, tendo em vista que os dois surgem de um mesmo processo (PIZZORNO, 1986b). A certeza das regras, normas e instituições se logra através de um comitê coletivo e através do surgimento de uma identidade coletiva, que se reproduza no tempo – condições difíceis de realizar em contextos de incerteza e ambiguidade, derivados de uma crise.

Quando um ator se encontra na passagem para uma nova identidade, tendo que realizar um grande investimento – cognitivo, emotivo, normativo, existencial –, além de romper com seus “eus” passados e presentes,

em prol de um *eu* futuro, deve sacrificar sua própria segurança, bem como certo grau de conexão interpessoal. A ideia é abandonar progressivamente seus “eus” do passado e atual, no momento oportuno do trânsito, para não sucumbir em “terra de ninguém”, desprovido de identidade, em uma situação de problemático reconhecimento social. Nas crises e transições políticas, não é difícil perder a identidade (o Eu) e deixar de existir (LANZARA, 1999).

Quanto maior for o investimento na construção de um Eu próprio e no seu reconhecimento, mais forte será o sentido de pertencimento e de lealdade a essa identidade, e maior será o custo, ao ter que posteriormente abandoná-la. Assim, a identidade funciona com um custo afundado bastante elevado (PIZZORNO, 1986b). As identidades, da mesma forma que as instituições, têm sua própria dinâmica autodestrutiva, quando se enraízam profundamente, por longo tempo, resistindo à mudança e, mais ainda, quando alternarem para um Eu ainda desconhecido (LANZARA, 1999).

Construir uma nova instituição ou identidade requer assegurar certo grau de coerência e de *accountability* intertemporal apesar das incoerências entre os “eus” do passado, presente e futuro. Trata-se de transformar e inovar correndo o menor risco possível na hora de mudar estruturas e identidades e de estabelecer a sua legitimidade. As estruturas e identidades têm que ser baseadas em precedentes e exemplos do passado para serem reconhecidas e legitimadas (OFFE, 1992): a “familiaridade” das instituições é decisiva quando se trata de promover a sua legitimidade e aceitação. O dilema de qualquer marco constitucional inovador é que, na medida em que tem que ser diferente ao do passado, tem que ter um “parentesco” com o modelo histórico imperante, para garantir legitimidade e estabilidade, sobretudo em períodos de alta incerteza, onde a *accountability* e os benefícios coletivos não são ainda visíveis a ponto de servirem como fontes de legitimidade (LANZARA, 1999).

Em períodos críticos ou de transição, os intercâmbios, cálculos de utilidade e obrigações não são necessariamente os melhores indicadores para desenvolver uma ação que envolva propriedade e estabilidade institucional. Tais indicadores podem confundir e gerar identidades confusas, contraditórias, efêmeras, casuais, fictícias e até excisões nas já presentes. Podem gerar também identidades múltiplas, combinadas, clonadas e híbridas não pertinentes, comportamentos erráticos, oscilatórios e incom-

preensíveis entre os agentes, em períodos críticos. Através de todos os anteriores sintomas é que se manifesta o dilema da identidade. Em ditas circunstâncias o recomendado é assumir posições e colocações “estratégicas” e “táticas” (LANZARA, 1999).

A identidade alcançada com a construção do Projeto Reça, além de ser bastante forte, tem raiz em valores, convicções, hábitos e costumes, construídos anteriormente a sua existência, os quais se praticavam entre vizinhos e usuários de um projeto de reforma agrária falido, bem como na condição de cristãos praticantes. Talvez, essa identidade originária foi acrescentada com a proposta técnico-produtiva, relacionada à *visão empresarial* e ao ingrediente ambiental (FORERO, 2005).

A confiança

Na tomada das decisões, as mudanças na percepção dos riscos e na confiança com relação aos agentes, as instituições e as decisões são comportamentos típicos de uma situação de crise institucional. Assim como as mudanças na confiança podem incidir nas mudanças institucionais, a debilidade nas regras institucionais ou a sua ausência também condicionam a alocação intertemporal da confiança.

Em um período de transição política e institucional, mas, sobretudo, quando um regime se encontra decadente, quando se suspenham as normas institucionais vigentes, quando não se acredita mais nas mesmas, a desconfiança cresce. A rotina de assinar compromissos e contratos se tornam problemáticos e seu horizonte temporal se encurta. A confiança interpessoal e a confiança nas instituições se tornam um recurso bastante escasso, no exato momento em que tal atitude é mais requerida, quando se tem a necessidade de aplicar investimentos em novas propostas de mudança institucional de longo prazo, que implicam em altos riscos e que exigem uma atividade de busca ¹⁹ (LANZARA, 1999).

Neste processo de busca de configurações institucionais alternati-

19 - Por exemplo, os processos históricos de acumulação de confiança, como tem acontecido com a expansão da sociedade comercial internacional e com a implantação de medidas padronizadas na produção e no comércio, representam casos positivos (SCAZZIERI, 1994; PONI, 1995).

vas, em que os resultados são incertos e afastados, em que os riscos são elevados, a confiança, tem que substituir à *accountability* e fazer crescer a tolerância respeito da incerteza, embora, em situações de frequentes mudanças de normas, a formação da confiança e de expectativas comuns seja problemática, afetando simultaneamente a legitimidade, a confiança e a identidade dos agentes e instituições. Até as normas tornam-se ineficazes, dando lugar às violações, que exigem uma modificação posterior de normas. Um código instável e continuamente modificado perde confiabilidade e legitimidade, pois não oferece o tempo necessário para o alcance dos benefícios e da confiança, prejudicando as oportunidades de ação dos agentes e grupos de interesse. A criação de capital social, na forma de instituições, resulta problemática, nessas condições.

Na busca institucional, uma prolongada experimentação de fracassos faz minguar a confiança e leva os atores a um eventual recuo de posições, com vistas a soluções mais rápidas, pequenas e menos arriscadas. A cautela com mesura pode constituir-se em virtude frente ao risco, a cautela sem mesura, bem como a desconfiança, impedem a busca de novas oportunidades. Pelo contrário, um processo de busca de sucesso pode gerar excessiva confiança nas suas capacidades e levar ao fracasso no seu trabalho de construção institucional, diminuindo assim sua atenção e interesse cognitivo pela busca institucional e subestimando seus riscos (LANZARA, 1999).

As atividades de exploração – aproveitamento e aprimoramento – institucional resultam em suporte potente na consolidação da confiança nas instituições. A exploração, além de oferecer baixo risco, requer menos investimentos de confiança do que os que são requeridos pela busca, porque a mudança e o aprendizado são mais graduais e não implicam em “saltos” repentinos para novas formas, que podem gerar consequências imprevisíveis e custosas.

A confiança é um *by-products* derivado da exploração. A confiança é um multirrecurso, pois, na medida em que é usada e difundida, mais cresce; em vez de diminuir, o que faz é aumentar. Porém, não se pode abusar da confiança e da exploração de sucesso, pois pode levar ao excesso de confiança em estruturas ou códigos institucionais que, em longo prazo, podem tornar-se rígidos, muito específicos e inflexíveis, não permitindo ajuste, transformação ou eliminação.

Para poder desenhar, construir e manter instituições se faz necessá-

rio aprender a ter confiança e a usá-la, na medida em que se avaliem as consequências positivas e negativas da alocação intertemporal e intergrupar de recursos, para a qual se prescinde tanto da busca quanto da exploração. Os mesmos processos que geram confiança ou cautela podem, ao mesmo tempo, gerar excessos, que produzam retornos negativos ao processo de construção e de mudanças de instituições.

Os processos de construção e mudança institucional se encontram marcados pelo interesse dos agentes, pelo seu próprio processo de construção de identidade e, como consequência simultânea dos anteriores, pelo grau de confiança que despertem nos atores sobre os mesmos processos. Assim, em uma situação em que vários dos atores têm claro seu auto-interesse, sua identidade e formam consenso e confiança, o trabalho de construir e mudar instituições fica facilitado, o qual, por sua vez, gera maior confiança no conjunto dos atores envolvidos e nas respectivas instituições.

As razões que explicam a manutenção do auto-interesse e da identidade são as mesmas que explicam a existência da confiança no Projeto Reça, que jamais foi abalada. Claro, que, no começo, quando a vida estava difícil, alguns membros desistiram e saíram da região, mais foram bem poucos. O grupo que permaneceu é bastante coeso, otimista, com visão voltada para frente, com elevados níveis de auto-interesse, confiança e com uma forte identidade em torno de seu “projeto histórico de vida” (FORERO, 2005).

3.9.4 Os mecanismos construtivos

Existem mecanismos de construção e de mudança institucional que vão desde os processos intencionais, do tipo dirigido, até os processos evolutivos, com caráter espontâneo. Considerando os intencionais, se conta com muitas metodologias devidamente testadas – controle de qualidade, qualidade total, planejamento estratégico, planejamento estratégico situacional, reengenharia, planejamento por cenários, etc. (FORERO, 2005).

O Projeto Reça, uma vez que não realiza processos significativos de mudança institucional, também não tem aplicado mecanismos construtivos ou corretivos. O conhecimento adquirido, através da sua própria experiência, por meio das suas relações e contatos, conforme a dinâmica

de seu desenvolvimento interno, tem permitido estabelecer estruturas e arranjos institucionais com alta eficiência, adaptados a suas necessidades e condições desejadas, contidos no seu próprio “projeto histórico de vida” (FORERO, 2005).

Podemos observar que o Projeto Reca tem sido bastante criativo no desenho e implementação de soluções, diante das restrições externas e internas que enfrenta e que consegue driblar, bem como em seu próprio processo de construção e mudança institucional – dinâmica institucional interna –, o que tem lhe garantido o sucesso e o elevado desempenho econômico.

3.9.5 Algumas sugestões de mudança institucional²⁰

Apesar do resultado altamente positivo e favorável do desempenho econômico do Projeto, de sua organização administrativa e do trabalho, apresenta-se as seguintes observações, que correspondem a algumas sugestões de mudança institucional, emitidas pelos próprios sócios:

- “A estrutura organizacional tem que ser discutida melhor. É necessário investir mais na gestão do processo, como um todo, desde a produção familiar até a fábrica” (RECA, 2003, p. 134).
- “O processo produtivo têm que ser repensado. Tem que ser aberto um novo portfólio de opções produtivas e de produtos” (RECA, 2003, p. 134).
- “Na medida em que as atividades estão concentrando-se em poucas pessoas, é necessária uma redistribuição de tarefas, até separar fisicamente as diferentes organizações – subcomponentes do Projeto – e as fábricas. Se faz necessário estabelecer uma estrutura diferente na execução, descentralizando a tomada de decisões. É preciso dividir as responsabilidades e dar autonomia para cada setor, cada área de trabalho, cada equipe de trabalho,

20 - Correspondem a sugestões de seus próprios membros, levantadas durante o *Work Shop* realizado na sua sede, com a participação de trinta líderes e com a presença do autor, na condição de organizador e coordenador

para evitar a centralização” (RECA, 2003, p. 134).

- “Existe uma distância entre a base e a administração do Projeto; para eliminar a distância é possível acompanhar todo o acontecer administrativo, através de uma rádio comunitária (cujo projeto parou por problemas de documentação) para eliminar as distâncias entre a sede do Projeto e os seus sócios” (RECA, 2003, p. 134).²¹
- “O Projeto, em parceria com o setor público ou através de licitação, pode construir obras públicas, como ramais, reflorestar áreas, construir o aterro sanitário da Vila Califórnia e, enfim, pode construir infraestrutura necessária na localidade, ampliando seu papel na vereda, município e no Estado” (RECA, 2003).
- “Pode irradiar sua experiência técnica nos ‘polos agroflorestais’ que se encontrem com dificuldades, por exemplo, e assim ampliar seu raio de ação. Bem como ocupar maior espaço político nas direções de órgãos públicos e nas discussões da política pública” (RECA, 2003). É necessário construir, de forma permanente, um sonho e um futuro melhor, maior e superior.

Conforme estudos de Veblem, pode-se afirmar que a instabilidade e imprevisibilidade, enfrentadas inicialmente pelos sócios do Projeto, constituíram-se numa poderosa força de inovação institucional que foi aplicada, de forma criativa, no desenho e implementação das suas soluções (microeconômicas e institucionais) para eliminar ou diminuir o impacto nefasto das restrições sobre o seu desempenho econômico (FORERO, 2005).

No presente capítulo, a visão geral do estudo do desempenho econômico do Projeto Reca mostra como o seu sucesso baseia-se em fatores institucionais internos, tal como a própria política microeconômica, sua dinâmica institucional interna que, por fatores tradicionalmente apontados em estudos anteriores, variáveis mesoeconômicas e institucionais, complementam harmonicamente a sua explicação. Apesar de ter um contexto estritamente econômico de caráter nefasto, com suas externalidades negativas, da ordem nacional e regional, a sua institucionalidade interna,

21 - Apesar de ter uma reunião mensal de cada grupo de coordenação, de líderes, de mulheres e das Assembleias Gerias Anuais, essas reuniões estão ficando soltas, sem uma metodologia que ajude o pessoal a visualizar o que está acontecendo.

juntamente com a sua estratégia microeconômica, garantem o sucesso econômico. Recentemente, colaboram também, em certa medida, as mudanças favoráveis da política pública estadual e do contexto regional.

De forma resumida, o sucesso no desempenho econômico do Projeto Reça se explica basicamente por: (i) o favorável intercâmbio cultural, que se deu no interior das suas organizações, no processo de construção da sua proposta técnico-produtiva, administrativa, financeira, social e política; (ii) a afiliação religiosa e a consciência de classe de grande parte dos seus sócios, materializados na sua participação em grupos de base, do tipo político-gremial e religiosos; (iii) a elevada rentabilidade econômica, própria dos negócios aos quais se encontra dedicado (palmíto, cupuaçu e, sobretudo, semente de pupunha); (iv) a “independência financeira” mantida pelo Projeto em relação ao sistema “oficial” de crédito, através do seu sistema de “Fundo Rotatório de Crédito”, que garante a permanência de recursos para o financiamento da produção por várias gerações; (v) o cumprimento no pagamento das dívidas pelo Projeto, contraídas por seus sócios e, em termos gerais, pelo cumprimento da suas convenções, normas e regras internas; (vi) o sentido empresarial do Projeto e da produção individual dos seus sócios; (vii) a habilidade nas relações, que tem permitido um elevado grau de negociação e de lucros; (viii) a acumulação de poder político, na medida em que o mesmo não tem tido que enfrentar opositores políticos e em que suas relações têm sido exitosas; (ix) o uso do fator trabalho como multirrecurso, que multiplica a si próprio, a riqueza, poder e experiência e como potencializador da coesão social; (x) o “empoderamento” dos seus sócios, que têm tomado como seu o Projeto, como um todo, e que o tem planejado para além do econômico, ao ponto de considerá-lo como um “projeto histórico de vida” para si mesmos e para as próximas gerações; (xi) o fato de ser um projeto associativo, criado de baixo para cima pelos próprios agricultores, onde os lucros são divididos de forma equitativa, segundo a participação de cada um no trabalho; (xii) o fato de não ter tido que enfrentar concorrentes na sua busca por recursos financeiros; (xiii) sua forte capacidade política e organizativa e pela formação interna dos seus líderes; (xiv) a flexibilidade da sua proposta tecnológica e organizacional, que permite a coexistência de sistemas agroflorestais com a pequena produção familiar de subsistência, dando espaço também para a produção extrativista e para a pequena pecuária; (xv) a eficiência da gestão quanto à

compra coletiva de insumos, transformação, embalagens, transporte e comercialização, que permite a redução dos custos individuais e coletivos; (xvi) o apoio institucional, interno e externo, conquistado mediante o processo de luta pelo melhoramento das suas condições de trabalho e de vida e (xvii) especialmente, pela aplicação dos seus valores, dentre os quais vale destacar o respeito e ajuda mútuos; (xviii) o fato do trabalho ser visto como um multirrecurso, que, na medida em que é mais usado, mais se qualifica e cresce; (xix) a valoração dos cargos diretivos e administrativos como um serviço; (xx) o sentimento de que sozinhos não crescem e o pluralismo ideológico, visto nas suas potencialidades aproveitáveis, sendo valorizado de maneira igual ao dinheiro, que não conseguiu influenciar em suas decisões, administração, coordenação e direção (FORERO, 2005).

Com relação ao impacto provocado pelo contexto nacional e regional, no desempenho econômico do Projeto Reca, pode-se concluir que a economia brasileira, durante o período de 1980-2003, se caracteriza pela existência de um quadro macroeconômico desfavorável ao desenvolvimento e crescimento econômicos, cujos sintomas mais sobressalentes correspondem a baixos índices de crescimento; presença de inflação; desemprego; déficit fiscal; elevadas taxas de juros; aumento da dívida externa e escassez internacional de recursos para financiar o desenvolvimento; predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo e desequilíbrios cambial e externo, na balança comercial e de serviços. Nesse contexto, que tem por marco a abertura comercial, a liberalização financeira e a desregulação da economia, a renda se encontra altamente concentrada e as classes baixa e média castigadas com elevados impostos, altos preços e baixos salários.

Torna-se claro que o efeito negativo da esfera macroeconômica é sentido através do ritmo da economia regional, e muito mais em se tratando de um Estado dependente dos repasses financeiros do Governo Federal. Apesar de nos 14 anos anteriores não ter existido planejamento regional, tem havido melhorias nas condições do desenvolvimento regional e no próprio crescimento econômico, embora permaneçam elevados os índices de desemprego e de concentração da riqueza e da terra.

Apesar de tudo, passado o filtro “positivo” do Governo Estadual sobre os efeitos nefastos do contexto macroeconômico nacional, o resquício de clima negativo, sentido no âmbito do Projeto Reca, fica amenizado pelo efeito de seu sucesso microeconômico.

Na medida em que o ambiente econômico regional continua caminhando nessa direção, maiores são os incentivos e menores são as restrições enfrentadas pelo Projeto. Considerando o fato das políticas do Governo do Estado e o Projeto Reca serem harmônicas, este último pode jogar um papel importante na multiplicação da sua experiência de sucesso para outras comunidades do Acre.

Quanto às conclusões microeconômicas, tanto em nível regional e, com maior peso, no âmbito nacional, para o caso do estado do Acre, em termos de Custo Brasil, existem bens e serviços que custam mais caro que em outras partes do mundo, em razão: da alta taxa de juros, que eleva os custos de produção; do tipo de câmbio sobrevalorizado, que encarece as exportações; os elevados impostos, que aumentam os custos de produção; da falta, escassez e mau estado das vias terrestres, ferroviárias e fluviais; dos altos encargos salariais, que em seu conjunto, também elevam os custos de produção e das grandes distâncias que separam o projeto dos grandes centros urbanos de consumo. Todos esses fatores problemáticos se agravaram com a abertura econômica, que deixou os produtores expostos, sem preparação alguma para o enfrentamento da concorrência estrangeira, praticada em seu próprio mercado.

Quanto ao impacto da política pública sobre o Custo Brasil, vale observar que as diferentes políticas econômicas definem, em parte, os custos dos empresários e o custo de vida para a população em geral. Assim, a política monetária determina a taxa de juros e o custo financeiro do dinheiro; a política fiscal determina o nível dos impostos; a política de transporte define o estado da infraestrutura, e a política cambial decide o preço das importações e exportações.

Na medida em que a política pública aponta em uma ou em outra direção, afeta positiva ou negativamente, de forma diferenciada, as diversas classes socioeconômicas e seus correspondentes interesses. Diante do fato de que o sistema tributário não é progressivo e de que os empresários passam, via preços, os aumentos de custos, taxas e impostos para o consumidor, e de que tais empresários também pagam impostos, algumas vezes sob efeito “cascata”, e de que, dentre os grandes contribuintes, são poucos os que pagam de forma correta, é possível concluir que grande parte do custo para manter o Estado é sustentado pelo cidadão.

Com referência às restrições microeconômicas regionais, o Acre en-

frenta a inexistência de uma política nesse nível; elevados custos de produção e de transação; inexistência de um portfólio regional de projetos viáveis para interessados externos e locais; baixa mobilidade dos fatores produtivos; o pequeno porte das escalas de produção; baixos níveis de integração; capacidade instalada com algum nível de subutilização; insuficiente transferência tecnológica e extensão rural; falhas na informação; limitado desenvolvimento da organização empresarial da produção; baixos níveis de gestão e eficiência administrativa nas empresas; baixo nível de vida dos trabalhadores; deficiente e insuficiente formação e capacitação empresarial, fazendo com que os produtores enfrentem limitações tecnológicas; problemas trabalhistas; nível elevado de incerteza; ineficiente produção rural familiar; escassez de empresas privadas prestadoras de serviços produtivos; distanciamento entre agentes de uma mesma cadeia produtiva; assimetrias e relações assimétricas entre agentes das cadeias produtivas; fortes restrições climáticas e de solos, enfrentadas pelos produtores; problemas sanitários e de pragas e uma produção que, além de ser atomizada, se encontra dispersa na geografia regional.

Conforme situações já estudadas, o problema anteriormente exposto afeta o Projeto Reça, embora com menor proporção, na medida em que seus sócios encontram soluções próprias para superar as restrições econômicas. Dentre essas soluções menciona-se: plantio de culturas perenes de alto valor econômico e com mercado crescente; redução dos custos de produção, com a proteção vegetal do solo; enriquecimento do solo, com plantio de espécies nativas, protegendo-o com leguminosas rasteiras; comprando e vendendo coletivamente, reduziram custos e elevaram seu poder de negociação; construção de parte da infraestrutura que lhes faltava; passaram a armazenar, processar, esfriar e congelar os produtos (integração vertical), agregando maior valor, conseqüentemente aumentando o lucro; encontraram os arranjos produtivos certos para uma maior produtividade e rentabilidade econômicas; com o fundo de crédito rotatório, conseguiram manter crédito próprio, barato e de forma permanente, bem como quebrar a dependência em relação ao sistema financeiro tradicional; semi-terceirizaram a sua administração, sempre sob seu controle; e estabeleceram uma grande e eficiente rede de relações (estrutura de governança) com fornecedores, compradores, vendedores, pesquisadores, comerciantes, etc., que lhes permitiu o controle da cadeia produtiva; e, por fim, se integraram

produtivamente e cresceram em escalas de produção.

Portanto, apesar das restrições macro e microeconômicas e daquelas impostas pelo contexto regional, os fatores que mais incidem na explicação do desempenho econômico de sucesso do Projeto Reca correspondem às soluções microeconômicas por ele mesmo criadas. Exemplo disso são as alternativas usadas para diminuir o impacto negativo sobre seu desenvolvimento – técnico-produtivo, administrativo, financeiro, e de relações – e sobre a dinâmica institucional interna, as quais funcionam como um mecanismo protetor contra as adversidades.

Vale ressaltar que, na medida em que a maioria das condições críticas do contexto macroeconômico não encontra solução regional e local, o Projeto Reca se concentra principalmente na superação das restrições microeconômicas, consubstanciadas em certeza e lucros, que garantem um melhor nível de vida e bem estar aos seus associados, os quais, sabendo aproveitar o caminho dos incentivos, proporcionados por um Governo de Estado, firmemente centrado em atrair capitais, modernizar as relações de produção e produzir de forma sustentável, pode garantir a sua sustentabilidade econômica. Nesse sentido, o Projeto conseguiu transformar, com sua política microeconômica, instabilidade e imprevisibilidade econômica em planos e projetos, que lhe garantem estabilidade e certeza relativas.

Sob outro ângulo, no estudo da dinâmica institucional interna do Projeto, se confirmou a não aplicação de alguns dos postulados das teorias básica e aplicada, como é o caso de certas variáveis da metodologia do professor Lanzara. Assim, o Projeto Reca, após tantos anos de existência, não tem sentido a necessidade de realizar processos de mudança institucional significativos e não engendra processos autodestrutivos sérios; não enfrentou problemas de complexidade política em seu processo de construção; não gerou processos construtivos e a tendência geral aponta para crescimento e aperfeiçoamento – exploração institucional – do seu desempenho econômico, que implicam posteriores processos de mudança institucional – busca institucional –.

As conclusões relacionadas com a hipótese de trabalho confirmam que variáveis institucionais, tais como história técnica, econômica, política, institucional, social e cultural, também explicam, em grande medida, seu desempenho econômico, tendo a reconstrução da sua dinâmica institucional interna como uma confirmação de tal sucesso.

CAPÍTULO IV

**OS CONCEITOS DE
INSTITUIÇÃO E DE
MUDANÇA INSTITUCIONAL
APLICADOS À ANÁLISE
DO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL ACREANO E
DO PROJETO RECA**



Uma apresentação preliminar do presente capítulo mostra, a partir da pesquisa teórica, uma visão geral sobre os conceitos de instituição e mudança institucional, quando se torna possível atestar que as abordagens tradicionais, e mesmo o Neoinstitucionalismo, mantêm um olhar funcionalista ou instrumentalista do conceito de instituição. No entanto, com respeito à abordagem culturalista, as instituições são vistas como mais ativas, no sentido de afetarem e moldarem os indivíduos e de funcionarem como aparelhos capacitadores, constitutivos dos interesses e das visões individuais e coletivas. O presente capítulo destaca, por sua vez, que o estado atual do conhecimento dos conceitos de instituição e de mudança institucional revela, para além de uma análise Neoinstitucionalista, uma abordagem culturalista, como complemento harmônico e articulador das abordagens Standard e Neoinstitucionalista, bem como permite avançar na explicação da economia e especificamente do desempenho econômico do projeto Reça, estudando-o como uma instituição.

Tendo como objetivo nesta seção o estudo atualizado dos conceitos de instituição e mudança institucional, a contribuição da pesquisa consiste em reforçar o entendimento do desempenho econômico, no caso do projeto Reça e do desenvolvimento regional acreano, e em confirmar a validade da economia institucionalista como ferramenta de análise para estudos de caso.

Quanto à metodologia de trabalho, os materiais utilizados foram basicamente os textos de autores como Peter Evans, Hoo Chang e Geoffrey Hodgson, que, ao serem complementados com os estudos de autores neoinstitucionalistas e tradicionais, permitiram produzir o presente trabalho.

A hipótese do presente capítulo postula que tanto as políticas públicas estaduais quanto o projeto Reça correspondem a instituições que têm afetado e moldado seus sócios e beneficiários, incluindo o seu entorno, que têm funcionado como aparelho capacitador e constitutivo dos seus interesses e visões de mundo, onde seus beneficiários e as circunstâncias determinam seu desenho, construção, mudanças e até seus próprios objetivos, estratégias e valores.

A título de conclusão, afirma que, além da importância da cultura, na teoria econômica das instituições, os elementos culturais têm cumprido papel relevante e decisivo nas decisões e escolhas econômicas, bem como

no desempenho econômico, tanto do Projeto Reça e de seus sócios, quanto do Governo e estado do Acre, como um todo.

4.1 O conceito de instituição

Estudos atuais sobre as instituições contam com uma teoria satisfatória, que sustenta seu conceito, causas, construção, mudanças e efeitos. Existe um consenso mínimo em torno do qual se afirma que “as instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, com suposições assumidas e consideradas como dadas, normas aceitas e rotinas de interação, que tem efeitos robustos sobre a ‘formatação’ de motivações e comportamentos das séries de atores sociais interrelacionados” (CHANG & EVANS, 2000).

Para o caso do Acre, tanto por parte da política pública, quanto por parte do Projeto Reça, as expectativas compartilhadas se relacionam com a melhoria do nível de vida dos seus sócios e beneficiários, na medida em que lhe são possibilitados melhor uso da terra, em termos ecológicos e econômicos, permitindo-lhes explorar as condições e os recursos regionais, através da implantação de sistemas agroflorestais de produção, baseados no cultivo individual de espécies frutíferas e silvícolas nativas, associadas aos cultivos típicos da produção familiar, orientados para o mercado.

As suposições assumidas e consideradas como dadas são as de que os programas públicos de colonização, baseados nas culturas temporárias de subsistência e na pequena pecuária, praticadas em solos pobres, resultaram na degradação do solo e na conseqüente crise econômica e produtiva da agricultura familiar. Portanto, no caso do Reça, o sistema de produção sustentável, implantado e seu sistema de organização, que combina participação individual e coletiva, tanto na produção, transformação, compra e comercialização, quanto em decisões políticas, sociais e organizacionais, se constituem internamente como suas normas aceitas, incorporadas às suas rotinas de interação, que geram efeitos robustos sobre a “formatação” de motivações e comportamentos das séries de atores sociais interrelacionados (FORERO, 2005).

Na esfera teórica existem duas abordagens básicas das instituições,

uma débil ou parcial, onde as instituições são vistas e explicadas enquanto funções e eficiência – abordagem funcionalista ou instrumentalista –, e outra robusta e completa, em que as instituições são estudadas como constitutivas dos interesses globais, reconhecendo o papel chave da cultura – abordagem culturalista (CHANG & EVANS, 2000).

4.2 A abordagem funcionalista ou instrumentalista

De acordo com a abordagem funcionalista, existem três visões de instituições. Através da primeira, as instituições são vistas como restrições, que criam rigidezes ineficientes; na segunda visão, as instituições aparecem como uma série de procedimentos para detectar desvios das regras e regulações e, mediante a terceira, se contempla uma série de normas morais, éticas e de comportamentos, que definem os contornos institucionais e restringem a forma em que as regras e regulações são especificadas e reforçadas.

Para North (1990), as instituições são restrições sobre o comportamento, na forma de regras e regulações do jogo numa sociedade, ou são limitações ou incentivos, criados pelo homem, que dão forma à interação humana, limitando a incerteza e, por conseguinte, estruturando restrições ou incentivos ao intercâmbio político, social e econômico. As instituições afetam o desempenho da economia, portanto, interferem no desempenho diferencial das economias, ao longo do tempo, fazendo com que estas sejam determinadas fundamentalmente pelo modo como evoluem as suas instituições. Estas podem ser formais ou informais, criadas intencionalmente – como é o caso da política estadual acreana – ou podem simplesmente evoluir, ao longo do tempo – como é o caso do Reca –. As de carácter formal podem ser mudadas, em consequência de decisões políticas, administrativas ou judiciais, enquanto as instituições informais, baseadas em costumes, tradições e códigos de conduta, são muito mais resistentes ou indiferentes às políticas deliberadas (CHANG & EVANS, 2000).

Na região, os projetos típicos de assentamento rural familiar, dos

quais participaram os agricultores do Projeto Reça, vistos como instituições, podem ser explicados como restrições, regras do jogo e como sistema de regulação da problemática de terras, no âmbito do estado do Acre, onde surgiram com a função de segurança e ocupação do espaço geográfico nacional, em resposta à falta de proteção das fronteiras e à pressão social, mobilizada em torno de impedir a expansão do “sistema agrícola”, que, por sua vez, arrasava com o sistema extrativista. É difícil ver esses projetos originais como incentivos ao intercâmbio político, social e econômico, uma vez que seus usuários foram dotados de terras de baixa qualidade e em quantidade insuficiente, diante da necessidade dos sistemas produtivos ali implantados, sem garantir as mínimas condições de saúde, educação, produção, escoamento, comercialização, de infraestrutura básica e de serviços. Foram projetos de assentamento criados intencionalmente “vindos de cima para baixo”, que só podem ser mudados em virtude de decisões políticas, administrativas e judiciais, enquanto o Projeto Reça nasce espontaneamente “a partir da base”, como projeto organizativo e produtivo, sendo portanto mais resistente e impenetrável às políticas deliberadas, que porventura tentem mingua-lo. Neste caso, a mudança só acontece se e quando seus membros assim o decidirem (FORERO, 2005).

Para alguns neoinstitucionalistas, as instituições são restrições ou estímulos necessários à eficiência econômica, são substitutos, feitos pelo homem, seguindo a ordem natural (livre mercado), que devem ser colocadas apenas quando essa ordem sofrer uma quebra.

Conforme uma ótica restritiva, dinâmica, mas sem conflitos, as instituições são produto de uma criação humana, evoluem e são alteradas por seres humanos, mas, ao mesmo tempo, com as suas limitações, impõem restrições às eleições dos indivíduos. Desta forma, as instituições, como o resultado das relações sociais em sociedades historicamente consideradas, têm, por sua vez, a particularidade de serem construtoras e reconstrutoras das mesmas relações sociais.

No caso do Projeto Reça, sua proposta tecnológica foi desenhada por um grupo crescente de agricultores que, com o tempo, foi se ajustando às condições físicas e econômicas regionais, tendo sido amparada por valores – instituições – de tipo moral, ético, social, etc., bem como por outros tipos de conhecimento – organizativo, administrativo, organizacional, etc. Os agricultores construíram seu “projeto histórico de vida”, com suas leis

e regras, as quais, por sua vez, limitam e impõem restrições às eleições dos seus sócios (FORERO, 2005).

Visando uma perspectiva funcional e dinâmica, em relação ao entorno institucional, segundo Chevalier (1980), toda sociedade se caracteriza por uma ordem superior aos indivíduos e aos grupos, que lhes garantem integração, onde as instituições são a expressão e a garantia dessa ordem, como a conjunção de fatos sociais não facilmente visíveis e apreensíveis, que tem a aparência de uma realidade objetiva. Nesse sentido, o pluralismo é um perfil das instituições, em razão de que nenhuma, de forma individual, domina o cenário social, posto que a realidade social é um sistema de instituições que possuem causalidade mútua (MORALES & RODRÍGUEZ, 2000).

Anteriormente, no entorno institucional típico do sistema “extrativista” no Acre, visto como a ordem superior aos indivíduos e ao conjunto mesmo de instituições – aquelas séries de normas morais, éticas e de comportamento, tais como a solidariedade, ajuda mútua, etc. –, as instituições se relacionavam com a floresta e o seu uso “racional” por parte do seringueiro, sendo este revestido de uma imagem “heróica”, como um ser íntegro em suas facetas de patriota, cidadão, colonizador e produtor da Amazônia. A principal instituição da época era o sistema de aviação, que funcionava como a ordem geral estabelecida, na esfera social, econômica e política, com um caráter excludente. Depois, com a implantação do “sistema agrícola” e da grande e média pecuária, e com o crescimento das cidades, apoiado no emprego público, o entorno institucional baseia suas normas morais, éticas e de comportamento em pilares, tais como uma reforma agrária “dirigida”, aquela “grande e moderna” produção pecuária predatória de tipo “capitalista” – como salvação da crise do sistema extrativista –, no individualismo dos cidadãos e um sistema político “clientelista”, “paternalista” e não participativo (FORERO, 2005).

O entorno institucional típico do sistema “Neoextrativista”, em processo de instalação no estado Acre, baseia as normas morais, éticas e de comportamento na “sustentável” relação estabelecida pelos produtores rurais com a floresta, bem como em valores como a democracia e cidadania. Por volta de 2003, a principal instituição é o Governo do estado do Acre, que se reveste, portanto, de uma imagem de eficiência e inclusão social (FORERO, 2005).

O Projeto Reça, como instituição, além da sua proposta técnico-produtiva e organizacional, trata-se de um “projeto histórico de vida”, com formato plural, constituído por um conjunto de instituições – regras, valores, objetivos, estruturas, arranjos, políticas, programas, estratégias, responsabilidades, rotinas, grupos de trabalho, etc. –, que pertencem às diferentes áreas do conhecimento – filosófica, ética, moral, econômica, política, produtiva, social, etc. –, as quais, de forma individual, não prevalecem sobre o tecido social, nem determinam seu desempenho econômico. As causalidades mútuas de uma grande variedade de instituições e suas condições circunstanciais são os fatores que determinam o acontecer social e seu desempenho econômico (FORERO, 2005).

Viúdo de um prisma funcionalista, dinâmica e de conflito, Chavalier (1980) faz uma interpretação política e de grupos de interesse, através da qual considera o uso das instituições por parte dos atores políticos e as lutas que se dão entre estes, na disputa pelas instituições. Estas são vistas como “troféus”, tornando-se objetos de concorrência por parte de grupos de interesse e empresas políticas que, por sua vez, as usam para melhorar sua imagem e posição no jogo político e para aproveitar-se dos seus recursos. Tanto no interior das instituições, quanto oriundas de fora, existem forças que emanam de um conjunto de subgrupos com interesses próprios, entre os quais se dão transações políticas explícitas e implícitas, que determinam seu rumo, em meio a projetos divergentes e potencialmente contraditórios. Neste sentido, a “vontade política” se converte em um determinante da evolução institucional. Mediante a vontade política, se pode melhorar, criar, fechar, conservar, mudar ou piorar uma instituição. O processo político explica, por exemplo, a conservação de instituições ineficientes e o fechamento de instituições eficientes ou vice-versa (MORALES & RODRÍGUEZ, 2000).

No estado do Acre, o embate entre os três sistemas de produção – extrativista, agrícola e neo-extrativista –, juntamente com os diferentes grupos de interesse, tem sido forte e de confronto, o qual sempre girou ao redor da luta pelo poder de controle sobre as instituições predominantes. Através da vontade política, se institucionalizaram os dois primeiros, e se encontra em processo de institucionalização o terceiro sistema de produção, com respectivos sistemas políticos e de visões de mundo (FORERO, 2005).

O ponto frágil de algumas interpretações funcionalistas, de tipo estático e sem conflitos, está no fato de não conceberem a instituição como um processo, mas como resultado de algo dado, o instituído. Segundo Lourau (1992), no entanto, na dinâmica do entorno institucional faz-se necessário abordar três momentos: o “instituído”, o “instituinte” e a “institucionalização”. O instituído se concebe como o estabelecido, o imóvel, que implica em uma ordem aceita e generalizada. O instituinte se entende como o que ainda não tem lugar ou que está por fora da ordem vigente, que impera e aparece como alternativa frente ao estabelecido. A institucionalização é o momento de incorporação do instituinte sobre o instituído. Desta forma, a instituição e o entorno institucional são o resultado da tensão entre as formas instituídas e as forças instituintes, onde a institucionalização se constitui na superação temporal e débil da sua contradição. Em outros termos, as instituições são resultados de processos permanentes de construção, destruição e reconstrução (MORALES & RODRÍGUEZ, 2000).

Para o caso do estado do Acre, os processos de superação de um sistema de produção por outro são exemplos concretos dos três momentos do processo institucional. Institucionalizado o sistema “extrativista”, posteriormente o mesmo foi sendo substituído pelo sistema “agrícola”, que correspondia à força instituinte à época. Hoje em dia se está em um processo de institucionalizar os SAF’s – instituinte – e deixar para trás o instituído – sistema agrícola –. O Projeto Reça, com a superação da sua fase crítica enquanto projeto de assentamento familiar do Incra, e com a sua constituição como projeto de vida, individual e coletivo, privado e associativo, produtivo e cultural, é, por sua vez, um exemplo de funcionamento dos diferentes momentos do processo institucional (FORERO, 2005).

Olhando de uma perspectiva um tanto similar, segundo Berger & Luckman (apud CHEVALLIER, 1980), a instituição, em seu processo de desenvolvimento, passa por três momentos: o primeiro, de exteriorização, no qual a instituição se separa dos seus criadores; o segundo, de objetivação, no qual a instituição toma a aparência de uma realidade objetiva independente, e a terceira, de interiorização, ao término da qual a instituição é interiorizada – apropriada ou relacionada com o processo de empoderamento, enraizamento – por todos os indivíduos.

Atualmente, no Acre, o neo-extrativismo e o inerente sistema político se encontram em fase de objetivação, necessitando impulsionar, de

forma decidida, o momento da interiorização, o qual se aproxima muito do momento da institucionalização, visto anteriormente (FORERO, 2005).

Uma das limitações, na teoria das instituições, de acordo com a abordagem funcional, que vê as instituições como restrições, repousa sobre o fato de não se contemplar as instituições como capacitadoras e constitutivas de preferências e visões de mundo dos seus constituintes. Uma visão mais culturalista das instituições, do entorno institucional e da mudança institucional vai além das explicações que tenham por causas as mudanças de interesses dos atores e as necessidades funcionalistas.

4.3 A abordagem culturalista

Além da débil visão funcionalista e da eficiência das instituições, a abordagem culturalista – robusta, integrada e completa – das instituições reconhece, para fins de definição das instituições, do entorno e mudança institucionais, o papel chave da cultura e das ideias e o papel das instituições como constitutivas de preferências e visões de mundo dos seus constituintes (CHANG & EVANS, 2000).

Foi visto o papel da cultura, dos valores e das ideias, no caso do Acre, sempre relacionadas com o sistema de produção instituído ou por institucionalizar – neo-extratativismo, por exemplo, que está ligado à cultura da floresta – e ao seu correspondente sistema político, caracterizado como mais democrático e eficiente, que cobra importância na definição das normas éticas, morais e de comportamento das suas principais instituições, que tem a função de constituir as preferências e visões de mundo dos seus constituintes (FORERO, 2005).

Para desenvolver uma visão mais adequada das instituições, enquanto elementos que moldam o comportamento econômico e seus efeitos, torna-se necessário inicialmente demonstrar que as instituições afetam e moldam os indivíduos. Posteriormente, deve-se ir além da definição tradicional de instituições, vista como restrições, focalizando-as como aparelhos que capacitam o alcance de certos objetivos, para os quais se requer uma coordenação supra-individual. É de fundamental importância que se

entenda as instituições como constitutivas dos interesses e visões globais dos interesses econômicos. É necessário ainda desenvolver o conhecimento de como as instituições são formadas e de como se modificam, ao longo do tempo, sobrepujando a visão de eficiência e instrumentalista das instituições.

4.3.1 De como as instituições afetam e moldam os indivíduos

Em uma tentativa de demonstrar que as instituições afetam e moldam os indivíduos, Hodgson (2001) propõe o conceito de “causa reconstitutiva para baixo”, sob o efeito da qual as instituições atuam sobre os hábitos e disposições individuais.

As instituições sistematicamente direcionam a memória individual e os canais de nossas percepções de maneira compatível com as relações que elas autorizam. Elas fixam processos que são essencialmente dinâmicos, escondem suas influências persuasivas e provocam nossas emoções a um grau padronizado sobre temas padronizados, devidamente selecionados (HODGSON, 2001). Segundo o referido autor, as ações persuasivas mais profundamente ocultas são as que emanam, de alguma forma, das instituições sociais e da sua história. Então, o importante é examinar como tal persuasão é possível e sobre os mecanismos causais possíveis que estão envolvidos.

A dependência das instituições em relação aos hábitos vincula parcialmente as instituições às disposições dos indivíduos. As instituições são estruturas que enfrentam os indivíduos, mas, que também derivam dos mesmos. Portanto, as instituições são simultaneamente estruturas objetivas “para fora” e ânimo subjetivo da agência humana “para dentro”. Ator e estrutura, embora distintos, estão conectados em um círculo de interação mútua e de interdependência. Embora a relação não seja simétrica, as estruturas e instituições tipicamente precedem os indivíduos. Todos nascem em um mundo de instituições preexistentes na história (HODGSON, 2001).

As instituições são sistemas duráveis de regras e convenções sociais,

estabelecidas e incorporadas, na medida em que as mesmas podem de forma útil criar expectativas estáveis do comportamento dos outros. Geralmente as instituições possibilitam o pensamento ordenado, a expectativa e a ação, ao imprimir forma e consistência às atividades humanas. Essas instituições dependem dos pensamentos e atividades dos indivíduos, mas não ficam restritas aos mesmos. As instituições tanto limitam quanto capacitam o comportamento. Entretanto, uma limitação ou restrição pode abrir possibilidades: pode capacitar seleções e ações, que de outra forma não existiriam, tais como a linguagem e as regras de trânsito. Porém, uma característica escondida que se revela a partir das instituições é sua capacidade de moldar e mudar as aspirações, ao contrário de simplesmente capacitá-las. Tal aspecto das instituições é esquecido na nova economia institucional, quando as instituições não apenas dependem das atividades dos indivíduos, mas porque as instituições os restringem e os moldam. Esse *feedback* dá às instituições características mais fortes de autorreforço e auto-perpetuação (HODGSON, 2001).

Em parte, as regras são incorporadas pelas pessoas, que escolhem segui-las repetidamente. Além disso, as instituições trabalham somente porque as regras envolvidas estão incorporadas em hábitos compartilhados, de pensamento e comportamento, conforme sustentam alguns filósofos, tidos como pragmáticos – William James e John Dewey – e antigos economistas institucionalistas – Thorstein Veblen, John Commons, e Wesley Mitchell –. A partir dessa perspectiva, as instituições são estruturas sociais emergentes, baseadas nos hábitos de pensamento mantidos de forma comum: as instituições são condicionadas e dependentes dos indivíduos e de seus hábitos. Mas elas não são redutíveis a eles. Os hábitos são materiais constitutivos das instituições, fornecendo-lhes uma durabilidade enriquecida, poder e autoridade normativa (HODGSON, 2001).

Os hábitos, através da representação da ação ou do pensamento, são influenciados por uma atividade prévia e têm qualidades duráveis e auto-sustentáveis. Em conformidade com seus hábitos, os indivíduos carregam as marcas da sua história. Os hábitos são as bases, tanto do comportamento reflexivo quanto do não reflexivo. Para o agente humano os hábitos são por si mesmos um meio de deliberação mais elevado e de resolução consciente (HODGSON, 2001).

Hábito não significa comportamento, nem a propensão a se com-

portar de uma forma particular, em uma classe específica de situações. Geralmente se possui hábitos que ficam sem ser usados por um longo tempo, porém, os mesmos podem existir, ainda que não se manifestem no comportamento. Os hábitos são repertórios submersos de comportamento potencial, que podem ser desencadeados por um estímulo ou contexto apropriado. O fato de que os hábitos possam ficar sem uso afasta um número de concepções e interpretações equivocadas. O hábito não é inércia, porque esta surge como efeito presente de um movimento praticado. Hábito também não é um comportamento serialmente correlacionado; não é uma relação positiva “entre o consumo passado e presente”, porque alguns hábitos podem ser impulsionados por resolução consciente, não resultam de um mecanismo de resposta behaviorista estimulada ou reflexo condicionado (HODGSON, 2001).

A dependência das instituições em relação aos hábitos enraíza parcialmente as instituições nas disposições dos indivíduos. As instituições são as estruturas que enfrentam os indivíduos, assim como derivam dos próprios indivíduos. Portanto, como já vimos, as instituições são simultaneamente estruturas objetivas “para fora” e ânimo subjetivo da agência humana “para dentro”. Ator e estrutura, embora distintos, estão conectados num círculo de interação mútua e de interdependência. Apesar disto, a relação não é simétrica; como já vimos as estruturas e instituições tipicamente precedem os indivíduos. Todos nós nascemos num mundo de instituições preexistentes, dadas pela história (HODGSON, 2001).

As instituições são tipos de estruturas mais voltadas ao reino social, por sua capacidade de moldar e de formatar, de maneira fundamental, a capacidade de pensamento e comportamento dos agentes. Ao contrário de simplesmente capacitar a ação individual, a característica oculta mais importante das instituições é a sua capacidade de moldar e mudar as disposições e aspirações individuais, afetando assim a capacidade de pensamento e comportamento (HODGSON, 2001).

Segundo Hodgson (2001), um forte processo de “causa para baixo” está associado com as instituições em todas as sociedades humanas. Esse tipo de motivação não é pensada conscientemente pelos especialistas de mercados e propaganda, mas emana da rotina comum do cotidiano. A ideia de “causa para cima”, aprovada nas ciências sociais e naturais, afirma que os elementos de um nível ontológico mais baixo afetam os de um nível

mais elevado. As causas podem ser reconstitutivas, na medida em que as mudanças de um nível mais baixo podem alterar fundamentalmente uma estrutura de nível mais elevado. O termo “causa para baixo”, usado por Roger Sperry, tem formas débeis e fortes.

As leis evolucionárias podem ser vistas atuando sobre as populações, segundo o argumento que diz que todos os processos em níveis mais baixos de uma hierarquia ontológica são restringidos e atuam em conformidade com as leis próprias de níveis mais elevados, exercendo controle, sem romper ou intervir nas relações causais do componente de atividades de níveis mais baixos (regra de Sperry). Se há propriedades sistêmicas e tendências, então os componentes individuais do sistema atuam em conformidade com as mesmas. Assim, por exemplo, uma população de organismos individuais é restringida por processos de seleção natural. Em uma visão mais “forte” de causa reconstitutiva para baixo se envolve indivíduos e populações que são limitados e mudados, como resultado de poderes causais, associados com níveis mais elevados (HODGSON, 2001).

Retornando ao tema sobre os hábitos, há que estudar como os pensamentos, disposições e ações dos seres humanos se modificam. As pessoas não desenvolvem novas preferências, vontades, propósitos ou objetivos em virtude da atuação de forças sociais misteriosas ou ocultas, que porventura as controlem. O argumento se baseia na concepção pragmática e institucionalizada de que o hábito provê parte de um mecanismo plausível e reconstitutivo (HODGSON, 2001).

A partir da perspectiva pragmática e institucionalista, os hábitos são fundacionais de todo pensamento ou comportamento. Como foi dito anteriormente, todas as deliberações, incluindo a otimização racional, dependem dos hábitos e das regras (HODGSON, 1997). Por sua vez, as regras têm se enraizado nos hábitos com o intuito de serem efetivadas pelos agentes. Por essa razão a otimização racional jamais pode oferecer a explicação completa sobre o comportamento humano e sobre as instituições, conforme alguns teóricos parecem querer reforçar. Em busca de uma explicação mais adequada da agência humana, seria necessário levar em conta os processos reconstitutivos, através dos quais os hábitos são formados e mudados (HODGSON, 2001).

Nossos hábitos ajudam a criar as preferências e disposições. Quando novos hábitos são criados ou hábitos existentes mudam, as preferências se

alteram. Por exemplo, uma pessoa habituada a transportar-se de carro particular pode, por imposições governamentais, motivadas pela dificuldade de trânsito e por problemas de poluição, mudar o hábito, e passar a usar ônibus, que é um transporte coletivo. Na medida em que o serviço de ônibus for alterado, a pessoa pode buscar alternativa de transporte coletivo, tal como o metrô, e aprender a preferir o transporte mais ecológico possível, o que, por sua vez, dá ensejo a outro conjunto de hábitos e de preferências. Desse modo, a mudança de instituições muda os hábitos, que, ao serem alterados, podem alterar as preferências (HODGSON, 2001).

De forma mais geral, as mudanças e limites institucionais podem gerar mudanças nos hábitos de pensamento e comportamento. As instituições limitam nossos comportamentos e desenvolvem nossos hábitos de maneiras específicas. Ocorre que as capacidades de formatação, mudança e limitação das instituições sociais criam novas percepções e disposições na experiência dos indivíduos. A partir de novos hábitos de pensamento e comportamento, novas preferências e intenções surgem. Marshall observou que o desenvolvimento de novas atividades cria novas vontades. Veblen, explicando como isto acontece, afirma que a situação de hoje forma as instituições de amanhã, através de um processo coercitivo e seletivo, ao atuar sobre a habitual visão que os homens têm das coisas (HODGSON, 2001).

Quando as ações estão tipicamente restringidas, se adquirem hábitos concernentes à operação dessas limitações ou restrições. Mesmo se forem removidas as limitações, os hábitos permitem atuar ou pensar da velha forma. De acordo com Hodgson (2001), quando os costumes mudam, se compreende que a compulsão pelo costume esteve presente o tempo todo, inquestionado e imperturbado.

O importante é reconhecer a relevância da causa reconstitutiva para baixo sobre os hábitos – como uma propensão ou disposição –, mais do que simplesmente sobre o comportamento – ação –, intenções ou crenças. Uma vez que os hábitos são estabelecidos, se tornam uma base potencial para novas intenções ou crenças (HODGSON, 2001).

A aquisição contínua e a modificação dos hábitos são centrais para a existência humana individual. Neste sentido, o ponto crucial é que todas as ações e deliberações dependem dos hábitos anteriormente adquiridos, durante o desenvolvimento individual. Por esta razão os hábitos têm uma

primazia temporal ou ontológica sobre a intenção e a razão. Conforme se afirmou, a causa reconstitutiva para baixo trabalha para criar e moldar os hábitos. O hábito é o vínculo crucial oculto na corrente causal (HODGSON, 2001).

Portanto, uma vez explicado o modo como as estruturas institucionais criam ou modificam hábitos, tem-se um mecanismo aceitável de causa reconstitutiva para baixo. Não obstante isto, não se pode identificar um mecanismo causal onde as instituições levam diretamente à reconstituição de propósitos ou crenças. As instituições podem levar diretamente a mudanças em algumas intenções, mas somente quando atuarem como influência ou limites não reconstitutivos. Para encontrar um mecanismo reconstitutivo causal, há que apontar os fatores fundacionais dos propósitos, preferências e deliberações, como um todo, momento em que se formam os hábitos (HODGSON, 2001).

Consequentemente, as instituições são estruturas sociais com a capacidade de causa reconstitutiva para baixo, atuando sobre os hábitos arraigados, em forma de pensamento e ação. Os poderes e limites, associados às estruturas institucionais, podem estimular mudanças no pensamento e na ação. Por sua vez, sobre esses atos repetitivos novos hábitos de pensamento e comportamento surgem. Não é simplesmente o comportamento individual que tem mudado, também há mudanças nas disposições habituais, que estão associadas às compreensões, propósitos e preferências individuais modificadas (HODGSON, 2001).

Muitas vezes, as seleções são produtos de imitação e aquisição de normas e percepções dos outros (HODGSON, 1988), como resultados da transmissão de hábitos de pensamento e comportamento de uma pessoa para outra (HODGSON, 2001).

Ao contrário da visão condutista, que dá ao condicionamento a prioridade na explicação das mudanças das preferências ou disposições dos indivíduos, uma abordagem pragmática sobre os hábitos permite a compreensão da formação e fundamentação das preferências e crenças individuais. De acordo com Hodgson (2001), com a necessidade de explicações e significados na vida diária das pessoas, muitos aspectos do comportamento do consumidor adquirem significado através da interação social. Ao estabelecer tais significados, há limitação e comparação com o comportamento dos outros. Adquirem-se hábitos de pensamento e

comportamento que se ajustam com aqueles da cultura como um todo. Esses são os mecanismos sociais pelos quais os hábitos, associados com as instituições sociais, são transmitidos e reforçados aos indivíduos envolvidos. Nesse sentido, as aspirações e escolhas são programadas em moldes institucionais (HODGSON, 2001). Muitas deliberações acontecem dentro e através das instituições sociais. Usa-se as instituições sociais e as suas rotinas como maneira de construção de hábitos, intenções e seleções.

Consequentemente, de acordo com Hodgson (2001), causa reconstitutiva para baixo é uma característica indelével da vida social. Muitos economistas descrevem situações onde os propósitos e seleções individuais são moldadas como resultado de uma “lavagem cerebral”. Isto envolve um esquecimento dos processos de persuasão institucionais não desenhados. Os mecanismos de causa reconstitutiva para baixo são muito mais amplos e sutis do que a “lavagem cerebral” dos indivíduos. Alguns economistas, tal como Becker, não reconhece, por um lado, a lavagem cerebral e, por outro, a livre seleção baseada nas funções de preferências dadas. A verdade é que muito do comportamento social se situa entre esses dois extremos (HODGSON, 2001).

Indo em uma direção contrária, Galbraith e outros críticos da economia neoclássica têm focado a sua atenção na propaganda para que haja esquecimento dos mais sutis e tipicamente desenhados mecanismos de persuasão institucional. É importante teorizar sobre o consenso existente entre a noção de “lavagem cerebral” e propaganda, em um extremo, e sobre a “livre seleção”, em outro (HODGSON, 2001).

Em se tratando de hábitos, os mesmos existem em diferentes níveis de consciência e deliberação. Podem existir cascatas dependentes do contexto de hábitos desencadeados como uma alta sensibilidade às pequenas mudanças de circunstâncias. O hábito não nega a seleção. Diferentes conjuntos de hábitos podem criar diferenças competitivas. Uma seleção então é feita e essa seleção pode envolver uma coletividade posterior de interpretações ou pré-disposições habituais (HODGSON, 2001).

Os hábitos são elementos que servem como ponte entre os domínios biológicos, psicológicos e sociais. Enquanto a seleção natural opera sobre os instintos herdados, outros processos revolucionários da seleção operam em nível cultural ou social. Segundo Hodgson (2001), esta é a “seleção natural das instituições” adotada por Veblen. Na esfera social, os hábitos têm

qualidades genotípicas, apesar dos mesmos não terem a durabilidade dos genes bióticos. Entretanto, os hábitos não reproduzem cópias diretamente de si mesmos, pelo contrário, são replicados de forma indireta. Eles impellem o comportamento, que, por sua vez, torna-se consciente ou inconscientemente imitado por outros. Eventualmente, esse comportamento copiado se enraíza nos hábitos do imitador, transmitindo-se de indivíduo para indivíduo, em uma cópia imperfeita de cada hábito, através de uma rota indireta. Assim como a seleção natural, a seleção cultural trabalha em nível de população e não simplesmente do indivíduo. Ela extrai “causa para baixo” ao explorar mecanismos de imitação, conformismo e limitação (HODGSON, 2001).

Em termos conclusivos, pode-se dizer que os hábitos têm uma anterioridade de desenvolvimento e prática a qualquer forma de razão consciente. As seleções racionais, por si só, demandam hábitos como substrato (HODGSON, 2001).

Quanto à questão de como as instituições afetam e moldam os indivíduos, de forma resumida, pode-se dizer que, através da “causa reconstitutiva para baixo”, as instituições, incorporadas nos hábitos compartilhados, limitam, capacitam, constituem, moldam, mudam, restringem, formatam e afetam a capacidade de pensamento, comportamento e ação dos indivíduos em suas atividades humanas, relacionadas com as aspirações, referências, disposições, visões, decisões, escolhas ou seleções, interesses, intenções, crenças e propósitos de deliberação, sendo que, a título de *opinião*, as instituições, por seu turno, são condicionadas e dependem parcialmente das atividades, disposições, pensamentos e hábitos dos indivíduos e das sociedades.

Através de mecanismos sociais de imitação, comparação e limitação, se cria e se muda, se transmite e se reforça hábitos, em nível individual e social, que se ajustam àqueles da cultura, como um todo. Os hábitos são formados e mudados através dos processos reconstitutivos das instituições, que, além de determinar as regras e convenções, determinam e mudam os hábitos compartilhados, bem como a capacidade de pensamento, comportamento e ação nas atividades humanas, criando novas percepções e disposições, novas preferências e intenções e novas atividades humanas, que, por sua vez, geram novas vontades.

Com o marco teórico aqui proposto é possível superar o dilema entre

individualismo e coletivismo metodológicos, bem como explicar melhor as origens da “eleição racional”. Ao atuar indiretamente sobre as decisões individuais, mas sem influenciar sobre as disposições habituais, as instituições exercem a causa para baixo, sem reduzir a agência individual a seus efeitos. Além disso, a causa para cima, dos indivíduos para as instituições, ainda é possível, sem presumir que o indivíduo é dado ou iminente concebido. As explicações não são apenas redutíveis aos indivíduos ou às instituições, mas também à sociedade e ao conjunto das instituições, como um todo (HODGSON, 2001).

4.3.2 As instituições como aparelhos capacitadores e como constitutivas dos interesses e visões

Combinar uma visão que enfatiza o papel constitutivo das instituições com uma perspectiva culturalista na sua formação leva a uma abordagem robusta, em que as instituições e os atores econômicos são mutuamente constitutivos. Mas, além da visão estática, através da qual as instituições moldam a visão do mundo e vice-versa, uma visão dinâmica e de conflito tem que levar em conta o modo de desenvolvimento do processo de construção e sustentação institucional, de como este gera tensões e contradições que forçam à mudança. Além disso, choques exógenos podem dar início ou redirecionar tais processos (CHANG & EVANS, 2000).

A história do Acre dá indício de como, nos seus diferentes processos de implantação de um sistema de produção com seu correspondente sistema político e estrutura institucional, as instituições e atores são mutuamente constitutivos e interdependentes. Em outro nível, a relação entre instituições de um sistema de produção “em vias de extinção como sistema predominante” e atores que promoveram um novo sistema de produção gerou tensões e contradições que forçaram à mudança. A história se repete no caso do Projeto Reca, que surgiu como resultado das tensões e contradições entre os usuários e o programa de reforma agrária e também com os órgãos públicos relacionados (FORERO, 2005).

Para afastar-se da visão das instituições como algo natural, a aborda-

gem robusta emprega uma retórica diferente, pois vê as instituições mais na qualidade de aparelhos capacitadores do que como restrições, mesmo que redundem em restrições para algumas pessoas, a menos que envolva a ação coletiva, através das quais as restrições se aplicam sobre o comportamento de todos os indivíduos. Por sua vez, a capacitação de certos grupos implica em restrições de outros. Uma visão capacitadora das instituições não nega que as mesmas limitem e restrinjam os grupos (CHANG & EVANS, 2000).

O Projeto Reça surge em meio a antigos beneficiários de um programa de assentamento familiar rural falido, de tipo individual, produtivista e “desenvolvimentista”, com suas implicações nefastas sobre o meio ambiente e sobre a visão de mundo; é criado como uma oportunidade capacitadora dos indivíduos e do grupo, como um todo, que implanta um sistema produtivo associativo, compatível com o meio ambiente, com o entorno econômico e com um tipo de organização social, que mantém harmonia com os princípios democráticos da participação (FORERO, 2005).

Na mesma abordagem, outra perspectiva vê as instituições como constitutivas, porque têm uma dimensão simbólica e, portanto, incutem certos valores ou visão de mundo nas pessoas que vivem sob sua influência e que começam a mudar com os valores mencionados e já incorporados. Tal efeito não aconteceria do ponto de vista instrumentalista (CHANG & EVANS, 2000).

Outra perspectiva de análise das instituições é segundo a ordem do simbólico. As instituições constituem uma rede simbólica socialmente sancionada, ou seja, passam pela ordem social imaginária, na medida em que permitem à sociedade existir como uma entidade coletiva, graças ao fato de que reduzem a incerteza ao gerar uma ordem de significações socialmente válidas. Neste sentido, as instituições, quando alcançam níveis estáveis, geram essa significação e, portanto, se institucionalizam. De acordo com essa perspectiva, todo grupo ou organização social é um lugar de produção de signos, constituídos pela união de um conjunto de tradições, valores e práticas, que se constituem em um meio de incutir códigos comuns (MORALES & RODRÍGUEZ, 2000).

O Projeto Reça funciona como uma instituição constitutiva e também como rede simbólica, na medida em que passa para seus associados valores e visão de mundo relacionada com um melhor nível de vida, com um sistema de produção superior, em uma comunidade de base organizada

para enfrentar e conviver com um modo de produção capitalista “agressivo” ao meio ambiente e aos grupos sociais, com seu respectivo sistema político de tipo excludente (FORERO, 2005).

Na visão neoinstitucionalista, as instituições são vistas como produtos de indivíduos “egoístas”, interessados apenas em vantagens materiais. Mas, nessas condições, o custo para monitorar os desvios e puni-los seria gigantesco. Além disso, cabe questionar se qualquer monitoramento ou sanção pode existir, mais ainda, se são bens públicos – que permitem a existência do *free-rider* –, que, portanto, nenhum indivíduo egoísta as considerará racional para desperdiçar seu tempo e recursos em manter os mecanismos de monitoramento e sanção (CHANG & EVANS, 2000). Portanto, a menos que aceitemos que as pessoas acreditam e atuam sobre os valores das instituições e os aplicam, não podemos explicar a existência de qualquer instituição.

Diante do exposto, não significa que as motivações das pessoas são mais ou menos determinadas pela estrutura institucional. Sem cair num determinismo estrutural indesejado, é necessário aceitar que os indivíduos também influenciam a forma como as instituições são geradas e dirigidas, como é tipicamente feito no Neoinstitucionalismo. Entretanto, esta abordagem difere daquela do Neoinstitucionalismo, uma vez que postula uma causa de via dupla, entre a motivação individual e as instituições sociais, mais do que uma causa de única via, dos indivíduos para as instituições (CHANG & EVANS, 2000).

No estado do Acre, nos últimos anos, a motivação individual e dos grupos sociais determinou a atual estrutura social, onde o governo do Estado aparece como a principal instituição, compreendendo que, ao mesmo tempo, essa estrutura institucional começa a determinar os indivíduos, os grupos sociais e a sociedade, em seu conjunto (FORERO, 2005).

Resta claro que tais visões das instituições não são mutuamente exclusivas. Não há incoerência em dizer que as instituições são restritivas, capacitadoras e constitutivas, ao mesmo tempo (CHANG & EVANS, 2000).

4.3.3 De como as instituições são formadas e mudam ao longo do tempo

Na visão completa ou parcial das instituições, a questão da mudança institucional é crucial. Na mudança institucional, na maioria dos casos, dá-se o forte elemento de legado, inércia e dependência na determinação das formas institucionais.

O caso do Projeto Reca corresponde a uma situação na qual um programa de reforma agrária predador se converteu em um programa de reflorestamento, quebrando o legado, a inércia e a dependência, em reação às formas institucionais anteriores, porém, contando com os mesmos atores constituintes, com uma outra instituição e visão de mundo. Tal como foi visto na seção relativa à dinâmica institucional interna do Projeto, este não apresentou, ao longo da sua história, desde sua criação, nenhum processo de mudança institucional significativo (FORERO, 2005).

De um modo geral, as novas instituições são construídas da matéria-prima gerada pelas instituições preexistentes. Portanto, as instituições mudam, sendo necessário explicar como e porquê isso ocorre. Para entender a decadência, a renovação e a reinvenção das instituições é necessário entender como as instituições são criadas e como elas mudam. Existem diferentes autores e abordagens que tratam das origens e mudanças das instituições. De igual modo como se viu sobre o conceito de instituição, é possível articular visões diferentes sem criar muitas contradições. Há dois grupos de abordagens, a saber: a abordagem da Eficiência Dirigida e a Abordagem Baseada no Interesse, com sub-abordagens em cada grupo, cada uma com implicações teóricas e de política bastante diferentes (CHANG & EVANS, 2000).

A Abordagem da Eficiência Dirigida

O grupo de teorias que conforma a abordagem da eficiência dirigida se relaciona com: a Otimização das Instituições, o Reconhecido Caminho da Dependência, e o Papel Reconhecido da Cultura.

A Otimização das Instituições:

De acordo com esta versão, as instituições são emergentes, quando os mecanismos de mercado falham em permitir que as transações potenciais de enriquecimento da eficiência sejam realizadas. Os agentes racionais não fracassam em aproveitar as oportunidades de enriquecimento de sua eficiência se a criação de uma nova instituição, ou seja, uma firma, vai aumentar as ganâncias adquiridas através do comércio. Conforme palavras de Chang & Evans (2000), todas as instituições existentes são eficientes. Se instituições de eficiência não existem é por que os custos de transação envolvidos na construção das mesmas são maiores do que os lucros, o que, nesse caso, não vale a pena (CHANG & EVANS, 2000).

Quanto à explicação da eficiência econômica ante a ineficiência do sistema agrícola, nas condições do entorno regional daquela época, o Projeto Reca cresceu, graças à criação de uma nova instituição que possui missão, visão, objetivos, metas, estratégias, programas, projetos e atividades diferentes, que visualiza, de forma clara, a rentabilidade econômica (FORRERO, 2005).

Alguns dos autores dessa visão reconhecem que podem existir instituições ineficientes, cujo problema está em que as mesmas não são facilmente maleáveis para superar essa debilidade. Tal é o caso, dentro dos projetos de assentamento rural familiar no estado do Acre, do projeto Pedro Peixoto, o maior projeto desse tipo no país, que, pela sua rigidez, grande tamanho, concentração de autoridade e escassez de recursos financeiros, não consegue mudar, no sentido de superar a sua ineficiência.

De outro modo, uma instituição totalmente maleável será tão boa quanto nenhuma outra possa ser, portanto, a taxa de mudança dessa insti-

tuição no ambiente excederá à taxa de ajustamento a ela (MARCH & OLSEN, 1989). Neste caso, não se pode pressupor que a evolução institucional esteja se movimentando numa direção ótima (CHANG & EVANS, 2000).

O Reconhecido Caminho da Dependência:

Nesta visão, que é mais sofisticada do que a anterior, se admite que nem todas as mudanças institucionais são do tipo de enriquecimento da eficiência e, portanto, muitas das instituições e das mudanças não serão ótimas, mesmo no longo prazo. Tal é o caso, no estado do Acre, da mudança de um sistema de produção extrativista para um de tipo agrícola, que, apesar de ser novo, à época, gerou conflito, não somente em virtude de sua ineficiência, mas também pela resistência que encontrou na sociedade civil.

Assim, o argumento evolucionário simplista da eficiência é rejeitado. De acordo com Chang & Evans (2000), os autores do reconhecido caminho da dependência (Arthur, David e Mokyr) dizem que há um caminho de dependência na evolução das instituições. Nesta visão, certas instituições podem ser escolhidas em detrimento de outras, não por causa da eficiência herdada e sim por causa de uma inércia institucional estabelecida.

Essa perspectiva permite uma melhor visão dos processos de mudança institucional, o que, na forma anterior, permanece significativamente “economicista”, onde a mudança institucional é dirigida basicamente por fatores tecnológicos e onde os indivíduos são vistos operando sobre bases exclusivamente econômicas, sobre cálculos racionais, mesmo em se admitindo que os cálculos racionais dos indivíduos não necessariamente quantificam um resultado socialmente ótimo. O problema essencial com esta abordagem é que não há espaço para agência humana, no sentido de que o que esta acredita não faz diferenciação no processo de mudança institucional (CHANG & EVANS, 2000).

O Papel Reconhecido da Cultura:

A partir desta versão, que corresponde à mais sofisticada dentre a abordagem da eficiência dirigida, se estende o argumento à dimensão cultural, no sentido de que reconhece a importância das visões de mundo por parte dos agentes humanos. Os autores desta versão supõem que os agentes humanos têm uma racionalidade entusiasta, estimulada, que os leva para frente, e argumentam que as instituições tornam o mundo complexo, mais ininteligível, ao restringir suas opções comportamentais, bem como ao confinar sua atenção escassa a um conjunto truncado de possibilidades (CHANG & EVANS, 2000).

No caso do Projeto Reça, em seu processo de construção institucional, a participação dos agricultores os levou a construir um mundo mais “adiantado”, em comparação com aquele ao qual anteriormente vinham enfrentando. Uma vez construído aquele “projeto histórico de vida”, apesar de ser libertário, passou a capacitar, moldar, restringir, constituir, mudar, formatar e limitar seus membros a uma nova visão de mundo e a uma nova forma de produzir e de se organizar, o que não significa que tal procedimento seja ruim (FORERO, 2005).

A racionalidade estimulada torna inevitável que se opere com um modelo mental de mundo (com valores, ideologias, cosmovisão, etc.), que não necessariamente pode ser um bom modelo do mundo real. Na adesão dos atores a certa visão de mundo, eles podem preferir uma dada instituição, por esta se adequar a seu modo de ver e aos seus valores morais, mesmo que essa instituição não seja necessariamente a mais eficiente, vista de uma ótica objetiva. Neste sentido, a condição de otimização é negada (CHANG & EVANS, 2000).

Como argumentam Chang & Evans (2000), alguns daqueles que abraçam a visão cultural dão um passo além, pois argumentam sobre o fato das pessoas possuírem visão de mundo dependente das instituições sobre as quais elas vêm operando ou que há uma “formação de preferência autônoma” (HODGSON, 1988; BOWLES & GINTIS, 2000). O argumento é de que as instituições incorporam certos valores “morais” e, ao operarem por certo período de tempo, é provável que as pessoas comecem a internalizar tais valores, processo este chamado de papel “constitutivo” das instítui-

ções (CHANG & EVANS, 2000). Também pode ser chamado de processo de “institucionalização” ou de “enraizamento” (empoderamento), o qual vem sendo reforçado no estado do Acre, no sentido de afirmar a nova institucionalidade no interior do novo sistema de produção.

Os sócios do Projeto Reça, em um nível individual, das famílias e da organização, como um todo, têm aquela visão de mundo do “projeto histórico de vida”, que construíram coletivamente, sendo este compatível com as instituições internas do Projeto, sobre as quais eles vêm operando em seu cotidiano. No interior desse processo de “formação autônoma”, as instituições do Projeto incorporaram determinados tipos de valores morais, bem como construíram outros de forma coletiva, como um “ideal”, e posteriormente os membros foram internacionalizando os tais valores e aplicando-os à sua realidade prática. Grande parte do sucesso do Projeto se explica por terem executado um forte programa de capacitação, educação, treinamento e formação de líderes, o qual cumpriu o papel de “empoderador” (FORERO, 2005).

Tendo em vista os elementos subjetivos apresentados – valores, visão de mundo –, a abordagem é finalmente dirigida pela eficiência, enquanto uma definição que se dá em uma dimensão subjetiva. Neste sentido, ainda se pode chamá-la como uma versão da abordagem da eficiência dirigida, embora seja diferente das versões mais simples da teoria institucionalista da eficiência dirigida (CHANG & EVANS, 2000).

Assim, o Projeto Reça é uma instituição que permite confluir os processos de “formação de preferência autônoma” com o “papel constitutivo das instituições”, sempre considerando a visão capitalista da eficiência e do lucro.

A Abordagem Baseada no Interesse

A abordagem baseada no interesse se relaciona com três sub-abordagens, que são: a “Economia Neoclássica”, a sub-abordagem “Baseada no Interesse Estruturado” e a do “Interesse Estruturado Baseado na Cultura”.

A “economia neoclássica”:

Segundo Chang & Evans (2000), a mais simples versão baseada no interesse para explicar as origens das instituições e da mudança institucional corresponde à economia neoclássica, apresentada pelos autores Downs, Buchanan, Tullock, Stigler, Krueger, Bhagwati, Olson e North. Na visão de North, as organizações são os agentes da mudança institucional, que respondem aos incentivos ou restrições geradas pelo marco institucional, pois, embora a principal função das instituições seja reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, tal afirmação não contradiz o fato de que as instituições possam estar em mudança permanente.

O processo de mudança institucional é um processo complicado, uma vez que os caminhos adicionais podem ser resultados diretos das mudanças no interior do marco institucional, expressados em normas ou limitações informais e, apesar das normas serem passíveis de mudanças, mediante principalmente decisões políticas, não necessariamente acontece o mesmo com as instituições informais – costumes, tradições, etc. –, que podem ser muito mais resistentes ou impenetráveis. Desta forma, as instituições informais conectam o passado com o presente e com o futuro, e oferecem uma chave para entender o sentido da mudança. No caso do estado do Acre, apesar de em décadas anteriores ter sido imposta uma nova regulamentação em favor do sistema agrícola de produção, que possuía outra visão de mundo, hoje, ainda se tenta resgatar, uma vez que permanece como hábitos não usados, o legado do extrativismo e da floresta, só que agora adaptados a uma “nova” proposta, como a do Neo-extrativismo e a do “Governo da Floresta” (FORERO, 2005).

Na medida em que as instituições determinam os incentivos ou oportunidades na sociedade, as organizações, buscando aproveitar essas oportunidades em favor dos seus interesses, alteram as instituições. *A mudança, por sua vez*, provém da percepção de que as organizações – empresários – têm a respeito das possibilidades de alterar o marco institucional existente, de maneira que possam proporcionar-lhes maiores benefícios. Tal percepção depende tanto da informação que recebem, quanto da capacidade organizativa, do poder de negociação – barganha –, da influência e da capacidade de processamento da citada informação, podendo também

relacionar-se com as mudanças nos preços relativos ou nos gostos (FORERO, 2005).

Na medida em que o sistema agrícola representava somente restrições para os pequenos agricultores familiares, pertencentes ao Projeto Reca, em que eles não podiam, de maneira isolada, alterar as instituições estabelecidas pelo sistema mencionado, esses agricultores constroem seu próprio mundo, com regras e instituições próprias, que determinam incentivos que estimulam os grupos de trabalho e as famílias dos seus sócios a aproveitarem essas oportunidades por eles construídas. Depois, na medida em que o Governo do estado do Acre começou a apoiar os SAF's, o Projeto tem buscado aproveitar essas oportunidades em favor dos seus interesses, tentando alterar as instituições produtivas do entorno sempre que possível, de maneira que possa dar-lhes maiores benefícios. Seus lucros dependem tanto da informação que recebem, quanto da capacidade organizativa, do poder de negociação ou de influência e da capacidade de processamento dessa informação, sendo que pode também relacionar-se com as mudanças nos preços relativos ou nos gostos, como aconteceu com o aumento do consumo, da demanda e do preço do açaí, em nível nacional (FORERO, 2005).

A influência dos preços relativos está no fato de que se pode mudar os preços dos fatores produtivos, no custo da informação ou da tecnologia, nos custos de transação, nos contratos, etc., por motivos exógenos ou endógenos, afetando, em qualquer dos casos, os custos relativos e os benefícios esperados em novos contratos, induzindo uma mudança, por considerar que poderiam obter melhores condições com um acordo modificado. Porém, como esses acordos fazem parte de arranjos institucionais, a renegociação não pode ser possível, a menos que as normas sejam reestruturadas. No caso dos gostos, há menos ainda a se dizer, senão que, ao mesmo tempo, são consequência e causa das mudanças nos preços relativos. Estas mudanças mostram como as ideias, convicções, dogmas ou ideologias são temas importantes na mudança institucional.

Em termos gerais, segundo a visão da economia neoclássica, as instituições são apenas instrumentos de avanço dos interesses seccionais dos grupos, que estão politicamente organizados o suficiente para iniciar mudanças nas instituições, para adequá-las aos seus interesses. Neste caso, o avanço dos interesses globais é tratado como uma consequência não inten-

cional. Acredita-se que os interesses não são essencialmente estruturados, mas oriundos de fora, em nível individual. Assim, os grupos de interesse não têm restrições internas na tomada de decisões e nas suas ações, o que, segundo March & Olsen (apud CHANG & EVANS, 2000), não é certo, na realidade.

Igualmente, os proponentes dessa visão acreditam que as instituições podem ser mudadas rapidamente, quando se tem por base o poder político para apoiar a respectiva mudança. A este respeito, a visão assemelha-se à versão mais simplista da visão de mudança institucional da eficiência dirigida, pois em ambas as visões as instituições aparecem como infinitamente maleáveis, à medida que exista uma boa razão para mudá-las, tal como a eficiência global ou algum interesse dominante. Em relação ao tema, muitas críticas feitas à visão simplista da eficiência dirigida são aplicadas também aqui (CHANG & EVANS, 2000).

A sub-abordagem baseada no interesse estrutural:

A presente abordagem concorda com a primeira visão, de que as instituições mudam com base em alguma eficiência global, mas, de acordo com interesses seccionais, que, por sua vez, são fundamentalmente parciais e unilaterais em relação a certos grupos. Os interesses, segundo essa versão, não são exogenamente dados, mas são “estruturados” pela existência de instituições políticas e sociais, sendo, por isso, chamada de “versão baseada no interesse da estrutura”. Segundo Marglin (apud CHANG & EVANS, 2000), no caso da organização capitalista, a firma com tal estilo capitalista (forma dominante de instituição) foi escolhida em detrimento das firmas administradas pelos trabalhadores, embora esta última apresentasse vantagens, em termos de eficiência.

A visão baseada no interesse estruturado também se diferencia da economia neoclássica, no sentido de que não vê as instituições como facilmente maleáveis, na medida em que seus proponentes veem os interesses como estruturados pelas instituições existentes, o que significa que a mudança institucional afetaria o equilíbrio de poder entre os interesses existentes e que se necessitaria deste para conseguir tal mudança, o que obvia-

mente não se daria de forma instantânea e direta, pois envolve mudanças mais profundas na estrutura institucional (CHANG & EVANS, 2000).

A abordagem do interesse estrutural baseado na cultura:

Esta versão, a mais sofisticada das teorias baseadas no interesse sobre a mudança institucional, argumenta que não pode existir interesses objetivos, pois estes podem ser entendidos independentemente da compreensão dos atores (FRIENLAND & ALFORD, 1991, apud CHANG & EVANS, 2000). No caso dos diferentes processos de mudança institucional, levados a efeito no estado do Acre, em torno de seus sistemas de produção, a afirmação anterior se faz evidente. Cada novo sistema de produção traz consigo, além de uma visão de mundo, a reestruturação conforme a definição e a estrutura de poder, tal como a consolidação de outros grupos sociais com interesses diferentes.

A interiorização dos valores incorporados nas instituições, tal como preconiza a versão mais sofisticada da eficiência dirigida, aqueles que sustentam a abordagem do interesse estrutural baseado na cultura, também ressaltam que as regras e símbolos, em determinadas ocasiões, são recursos manipulados pelos indivíduos, grupos e organizações (FRIENLAND & ALFORD, 1991, apud CHANG & EVANS, 2000).

Os proponentes desta visão veem o projeto de mudanças institucionais não simplesmente como um algo material, mas como um projeto cultural, pois as mudanças nas instituições requerem, ou pelo menos são auxiliadas, por mudanças na visão de mundo dos agentes envolvidos. Uma vez que se permitiu a possibilidade de “manipulação cultural”, o papel da agência humana torna-se muito mais importante de que qualquer outra versão das teorias da mudança institucional estudadas até aqui, pois são necessariamente os agentes humanos que ativamente interpretam o mundo, embora sofram as influências das instituições existentes e desenvolvem discursos que justifiquem a visão de mundo particular que eles mantêm. De fato, os homens fazem a história, mas não a fazem como eles gostariam (CHANG & EVANS, 2000).

A “Florestania”, instituição vital da emergente institucionalidade acreana, vê as mudanças nas instituições não simplesmente sob a ótica ma-

terial, mas principalmente mediante a esfera cultural, na medida em que seu objetivo é mudar a visão de mundo da população, onde a agência humana é fundamental, tanto para a construção dessa nova institucionalidade, quanto para interpretá-la e influenciá-la permanentemente, conduzindo, a partir daí, a construção de seus discursos (FORERO, 2005).

Neste caso, “contexto” assume realmente uma rede de contextos complexa, especialmente em um mundo globalizado. As visões de mundo dos agentes individuais são composições entrelaçadas da cultura imediata das comunidades e organizações, das ideologias nacionais e internacionais (CHANG & EVANS, 2000), *públicas e privadas*. No Projeto Reça e na proposta oficial do tipo técnico-produtiva, juntaram-se diferentes visões de mundo, conexas aos diferentes sistemas de produção: uma relacionada com o sistema extrativista, outra, associada com o sistema agrícola, e ainda uma nova e diferente, constituinte do novo sistema neo-extrativista (FORERO, 2005).

Sob uma perspectiva culturalista, a mudança institucional depende de uma combinação de projetos de interesses econômicos, culturais e ideológicos, em que a visão de mundo pode criar interesses e vice-versa. Portanto, mudar as instituições requer mudança na visão de mundo, que inevitavelmente perpassa as estruturas institucionais (CHANG & EVANS, 2000). O “Governo da Floresta”, a “Florestania” e os SAF’s, semelhantemente ao Projeto Reça, são a combinação de diversos projetos de diferentes interesses, em variadas esferas, na qual a visão de mundo em construção cria interesses e vice-versa, interesses que alguns vão querer conservar, outros reforçar e outros trabalhar para baixar a intensidade da proposta, materializada nas estruturas organizacionais *e até influenciar* no tamanho, a conformação e a organização das mesmas (FORERO, 2005).

Tendo admitido a construção cultural dos interesses, a economia política deveria ter uma teoria da cultura. Introduzindo uma construção teórica primitiva de ideologia e da visão do mundo dentro da mudança institucional, se permite uma melhoria qualitativa em relação à simples teoria baseada no interesse e na eficiência (CHANG & EVANS, 2000).

Em outro sentido, a realidade empírica tem mostrado que a mudança institucional é um processo altamente complexo, envolvendo interações multidirecionais, frequentemente sutis, entre as forças econômicas “objetivas” e as ideias, entre os interesses e as próprias instituições existentes

(CHANG & EVANS, 2000). Ademais, de outro lado, as seleções humanas determinam as mudanças institucionais, tal como ocorre no processo acreano de institucionalização do sistema neo-extrativista, que tem mobilizado forças econômicas “objetivas” – orçamentos, fluxos de capital privado, contingentes de força de trabalho, direitos de propriedade, políticas públicas, programas e projetos –, no nível das ideias, como interesses – SAF’s, “Florestania”, “Governo da Floresta” –, proteção das populações tradicionais, conservação do bosque, produção sustentável, etc. –, bem como as instituições – incluindo as novas e as velhas, que se adequavam ao novo molde –, as quais, através da participação cidadã, através das suas eleições, podem ser mudadas e renovadas de forma permanente (FORERO, 2005).

Pode-se concluir que, além da importância da cultura na teoria econômica das instituições, os elementos culturais têm jogado papel relevante e decisivo nas decisões e escolhas econômicas, bem como no desempenho econômico, tanto do Projeto Reca e de seus sócios, quanto do Governo e do estado do Acre, como um todo.

A visão geral da pesquisa teórica sobre os conceitos de instituição e mudança institucional mostra que, nas abordagens tradicionais e até no próprio Neoinstitucionalismo, existe o olhar funcionalista ou instrumentalista do conceito de instituição. Porém, na abordagem culturalista, as instituições são mais ativas, no sentido de afetar e moldar os indivíduos e de funcionar como aparelhos capacitadores, bem como por serem constitutivas dos interesses e das visões individuais e coletivas.

O estado atual do conhecimento dos conceitos de instituição e de mudança institucional revela, para além de uma análise Neo-institucionalista, a abordagem culturalista como a mais robusta, integral e próxima da realidade.

Quanto aos resultados e contribuição da pesquisa, podemos concluir que o presente estudo reforçou o entendimento do desempenho econômico, no caso do Projeto Reca, e do desenvolvimento regional acreano, bem como confirmou a validade da economia institucionalista e da abordagem culturalista, enquanto ferramentas de análise para estudos de caso.

Com relação à hipótese do presente capítulo, torna-se possível concluir que o Projeto Reca é uma instituição que tem afetado e moldado os seus sócios e o seu entorno, funcionando como aparelho capacitador e constitutivo de seus interesses e visões de mundo, e que, por sua vez, os

sócios e as circunstâncias têm determinado o seu desenho, construção, mudanças e até seus próprios objetivos, estratégias e valores.

A revisão de literatura sobre os conceitos de instituição e mudança institucional permitiu concluir que autores como Peter Evans, Hoo Chang e Geofried Hodgson, com seus avanços teóricos, dão suporte à metodologia e abordagens adotadas e que possibilitam aprofundar a identificação das relações entre o desempenho econômico e o conhecimento existente. Em termos de resultados e contribuições da pesquisa, convém destacar que os mesmos viabilizaram a possibilidade de integrar, de forma não contraditória, as teorias Standard, Neo-institucionalista e culturalista sobre os conceitos de instituição e de mudança institucional, em geral, que, aplicados ao estudo do Projeto Reça e do desenvolvimento regional acreano, permitiram ampliar a explicação do seu desempenho econômico.

CAPÍTULO V

**ANÁLISE DE POLÍTICA: A
POLÍTICA DE MECANIZAÇÃO
AGRÍCOLA DO ESTADO
DO ACRE (2010-2013)**



É importante conhecer a economia regional agrícola e do impacto direto das políticas públicas – instituições – sobre o desenvolvimento regional acreano, sobre sua economia e desempenho econômico dos empreendimentos locais, caso do Reca. Neste sentido, seu estudo, a análise de política de um projeto de mecanização agrícola e o aprofundamento da política estadual agrícola contribuem com o conhecimento da realidade regional, gerando alternativas de solução para os gargalos do desenvolvimento.

Na elaboração da presente seção, a informação coletada é resultado da realização de entrevistas com produtores beneficiários de todos os tamanhos e com técnicos, extensionistas, gestores e mecânicos envolvidos no projeto de mecanização agrícola. Igualmente, foi realizada a reunião e leitura de artigos e documentos públicos. O conhecimento regional do autor serviu de contribuição à pesquisa, que, para além de sua tese de doutorado sobre o tema, participou no Programa de Desenvolvimento Sustentável, o maior programa já implementado no Acre, também conhecido como Projeto BID.

5.1. Economia agrícola e política agrícola no Acre

A economia agrícola (1995-2007)

Como mencionado anteriormente, a estrutura fundiária acreana é caracterizada pela concentração da terra. Assim, segundo o Censo Agropecuário de 1995-1996, do IBGE, em 1995, os estabelecimentos com área menor do que 100 ha, que correspondem a 74%, ocupam só 21% da área total. A maioria das grandes unidades produtivas é destinada à produção da pecuária bovina de corte, que corresponde ainda à atividade rural mais rentável, sobretudo quando trabalhada em grandes e médias escalas de produção.

O estado do Acre conta com a coexistência de três sistemas de produção: Agrícola, Extrativista e Neo-extrativista, sendo predominante a presença da pequena produção familiar, que participa com mais de 80% do total das unidades produtivas. O sistema extrativista, originalmente baseado na economia dos seringais, conseguiu sobreviver à crise da borracha e a seu desmantelamento, nas décadas de 1960 e 1970. O sistema agrícola é produto dos projetos de colonização dirigida e de assentamentos rurais do governo federal, implementados a partir da década de 1970. Em meio à crise enfrentada pelo sistema agrícola e ao forte impacto ambiental, os colonos elaboraram, em nível local, a ideia do sistema agroflorestral, para assegurar a sobrevivência das famílias (REGO, 2003).

Portanto, coexistem os três sistemas de produção, sendo dominante o sistema agrícola e a sua forma de organizar a produção. Os principais produtos do sistema extrativista são a castanha, borracha, madeira e outros; do sistema agrícola, tem-se o arroz, feijão, milho, farinha de mandioca, banana, café, melancia, e outros; do sistema agroflorestral, o cupuaçu e a pupunha – fruto, palmito e semente –. Em termos de criação de animais, participam os bovinos, suínos e as aves.

Os dados das pesquisas demonstram o péssimo desempenho econômico da agricultura familiar frente ao conjunto dos sistemas de produção, abaixo dos padrões convencionalmente aceitos, dificultando o processo de reprodução econômica e familiar. Para o período 1995-1996, a Renda Líquida média nos três sistemas foi de R\$ 18,14/família/mês, sendo menor para o sistema extrativista, intermediária para o sistema agrícola e um pouco maior no sistema agroflorestral. No Vale do Acre, considerando a média dos três sistemas, 62% das famílias conseguiu uma renda líquida inferior a meio salário mínimo. No sistema extrativista, este valor foi de 82%, no agrícola, 55% e no agroflorestral foi de 46% (REGO, 2003). Com esses dados podemos dizer que a agricultura familiar no Estado é basicamente de subsistência, sendo a fome amenizada pela produção de autoconsumo. Em termos dos indicadores de renda bruta e líquida, lucro de exploração, margem bruta familiar e margem líquida familiar, o sistema agroflorestral obteve leve vantagem em relação ao sistema agrícola – segunda colocação – e com o extrativista – última colocação – (REGO, 2003).

Para o período 2006-2007, a Renda Líquida média nos três sistemas foi negativa, revelando prejuízo, na medida em que os custos foram maiores

do que a renda associada à produção, sendo que, dentre os três sistemas, o único que apresentou Renda Líquida positiva foi o sistema agroflorestal. O que mantém os produtores rurais familiares em atividade é a venda da força de trabalho e as transferências que o governo estadual realiza para eles. Comparando os dois períodos (1996-1997 e 2006-2007), a Renda Líquida média caiu nos três sistemas de produção, em um montante de \$R 27,02/mês. No sistema extrativista, a Renda Líquida aumentou em \$R 15,20/mês, no sistema agrícola caiu em \$R 60,50/mês e, no sistema agroflorestal, cresceu em \$R 159,50/mês (MACIEL, 2011).

No período 2006-2007, a Renda Líquida do sistema extrativista foi de R\$ 199,40/mês, para o sistema agrícola foi de \$R 60,50/mês e para o sistema agroflorestal foi de R\$ 195,50/mês (MACIEL, 2011). Confirma-se assim, que a renda da produção agrícola familiar ainda é muito baixa para garantir a reprodução familiar.

Na análise do desempenho econômico por produto, no período 1996-1997, tem-se que, no sistema extrativista, as pequenas criações de aves e porcos apresentam os melhores resultados, com a castanha correspondendo ao principal produto em termos de lucro, rentabilidade, melhor remuneração da força de trabalho, que apresenta uma participação na renda bruta total dentro do sistema de 21%. Já no caso da borracha e da farinha, o desempenho econômico é ineficiente, pois os seus custos unitários são superiores ao preço ao produtor. Na produção de boi, os custos unitários são similares aos preços ao produtor. Em termos de eficiência econômica, o boi, o arroz solteiro e o porco têm os melhores desempenhos econômicos, se tomados isoladamente. O pior desempenho é encontrado na produção de milho e farinha (MACIEL, 2011).

Para o período 1996-1997, no sistema agrícola, as pequenas criações de aves e porcos obtiveram bons índices de eficiência econômica. O autoconsumo de aves (72%) e porcos (41%) é elevado, assim como sua participação na comercialização e renda gerada. A comercialização do boi é responsável por 30,93% da renda e a banana, por 5,5%. Em termos de eficiência econômica, o leite, a banana e porco obtiveram os melhores desempenhos isoladamente, sendo que o milho e a farinha obtiveram os piores resultados (MACIEL, 2011).

Para o mesmo período, no sistema agroflorestal, o cupuaçu e a semente de pupunha apresentam elevados índices de eficiência econômica,

na medida em que cada real gasto com esses produtos gerou o dobro de renda bruta, que a remuneração da força de trabalho é maior e que o preço de mercado é elevado. O valor recebido por cada unidade produzida foi de 91,43% superior ao custo unitário do cupuaçu e 99,14% ao custo unitário da semente de pupunha. Quanto ao palmito de pupunha, boi, arroz e milho, resultaram ineficientes. Os dois primeiros apresentaram custos maiores que os preços ao produtor (REGO, 2003). Em termos de eficiência econômica, cupuaçu, semente de pupunha e arroz conseguiram os melhores desempenhos, em contraste com o milho e o palmito de pupunha (MACIEL, 2011).

Pode-se então concluir que a maioria dos produtores rurais, no Acre, que corresponde aos agricultores familiares, possui índices muito baixos de renda e de eficiência econômica, proporcionando em consequência uma baixa qualidade de vida, uma vez que os agricultores passam a se dedicar a produzir alimentos e cuidar da floresta.

A política agrícola (1999-2013)

No Acre, a política agrícola é caracterizada por ter, como diretriz, uma forte intervenção do Estado, e como foco, a produção sustentável, baseada no binômio preservação/produção, através dos instrumentos de apoio, fomento, subsídio e estímulo à produção agrossilvopastoril, em seu conjunto, e cada uma das suas culturas, em separado.

A prioridade na produção/conservação corresponde aos planos de manejo florestal e à produção através dos SAF's. O Zoneamento Econômico, Ecológico - ZEE -, cumpre a função de identificar as melhores possibilidades e os locais de preservação e produção, compatíveis com o desenvolvimento sustentável e com as potencialidades do patrimônio ambiental e sociocultural do território.

Segundo o Programa de Governo (ACRE, 2010), o caminho percorrido pelo mesmo durante a última década seguiu o intuito de consolidar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico e social do Estado, tentando recuperar e ampliar a capacidade produtiva local, com ênfase na economia florestal.

Na medida em que os resultados não foram os esperados, especialmente no setor florestal, o alcance de resultados positivos exigiu a consolidação de projetos produtivos e de investimentos públicos, ainda em curso, que, segundo o Governo, necessitam de mais tempo de maturação, da continuação do fortalecimento da agricultura familiar e da implementação de novas e pujantes políticas, tal como é o desenvolvimento das cadeias produtivas sustentáveis.

Apesar dos avanços da produção rural, o nível de agregação de valor aos produtos ainda é reduzido, pois a produção local é insuficiente e inexistem políticas públicas efetivas para induzir um processo intensivo de agroindustrialização. Então, a estratégia escolhida pelo planejamento oficial foi a de fomentar a implantação de empreendimentos que impliquem em melhor capacidade de absorção de mão de obra e de geração de alto valor incorporado à produção local. Para tais fins foi criado o Projeto de Desenvolvimento da Agroindústria, que inclui subprojetos, tais como o de Implantação de Casas de Farinha e Subprodutos da Mandioca; Implantação da Indústria de Fécula; Implantação da Agroindústria de Laticínios e de Fomento à Indústria de Beneficiamento de Frutas (ACRE, 2010).

Em termos de estratégias de desenvolvimento econômico no meio rural – no referido planejamento –, aparece a dinamização da produção a partir da diversificação e verticalização das principais cadeias produtivas, articulando a produção, industrialização e comercialização nos setores florestal, pecuário e agrícola.

Para enfrentar os problemas de baixa produtividade, pobreza rural – causados pela falta de acesso às tecnologias e à assistência técnica para as práticas sustentáveis de produção – e de pouco incentivo ao empreendedorismo, a estratégia é fomentar a difusão de tecnologias através da implementação da rede virtual de assistência técnica, aumentando o efetivo de técnicos, capacitando multiplicadores nas comunidades e implantando propriedades que possuam referência, com as tecnologias apropriadas. Nos municípios mais fragilizados, o plano é fomentar a criação de organizações de assistência técnica (ACRE, 2010).

Outras estratégias consistem em viabilizar a regularização fundiária, permitindo ampliar a concessão de crédito rural, com implantação de pelo menos uma agência de crédito oficial em cada regional; capacitar os funcionários das instituições bancárias a fim de agilizar a liberação de cré-

difitos; potencializar as unidades produtivas, com a diversificação produtiva – pecuária de leite, fruticultura, silvicultura, produção de grãos, mandioca, hortaliças, ovinocultura, avicultura, piscicultura, suinocultura –, para o qual foi criado o Projeto de Desenvolvimento da Produção Familiar. Este projeto, por sua vez, possui subprojetos, tais como o de Fomento à Produção de Feijão; Fomento à Produção de Hortaliças; Fomento à Produção de Grãos; Incentivo à Criação de Pequenos e Médios Animais; Fomento à Incorporação de Tecnologia nos Sistemas de Produção de Mandioca; Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola; Incentivo à Produção de Leite; Inovação Tecnológica da Pecuária de Corte; Ampliação da Capacidade de Processamento e Armazenagem de Grãos (ACRE, 2010).

Para enfrentar as pequenas escalas de produção, baixa produtividade e baixo valor agregado da produção de frutas, a estratégia desenhada no planejamento foi de prover assistência técnica para recuperação de áreas degradadas; ampliar o programa de mecanização agrícola com ações diretas do Estado e em parceria com o setor privado; fortalecer as ações de capacitação de grupos e comunidades de produtores para o associativismo e cooperativismo e implantar um amplo programa de capacitação, especialização e treinamento de mão de obra, envolvendo o setor público e entidades vinculadas aos setores empresariais – Senar, Sesc, Senai, IEL –, visando prepará-la para os desafios de desenvolver vocação empreendedora em segmentos de agricultores ligados à produção de frutas. Para tanto, foi desenhado o Projeto de Incentivo à Produção de Frutas, que tem subprojetos de Fomento à Produção de Coco; de Caju; de Manga; Fomento de Banana e a produção de abacaxi (ACRE, 2010).

Pode-se concluir que após 15 anos de tentativas e de grandes investimentos na exploração sustentável de tipo florestal e agroflorestal, os resultados ainda não aparecem, no sentido de elevar a capacidade produtiva, a produtividade dos fatores produtivos e os índices de eficiência econômica da agricultura familiar, que garantam uma melhor qualidade de vida rural.

Igualmente, os volumes de produção são demasiado baixos perante o consumo, como demonstrado durante a alagação recente do rio Madeira, que, com o fechamento da BR-364, resultou na falta de alimentos nas prateleiras dos supermercados acreanos. Confirmou-se assim, a imensa dependência externa de alimentos e a baixíssima produção local, em contraste com os grandes gastos e investimentos públicos na área rural.

5.2 Os solos do Acre

O Acre possui um clima equatorial-quente-úmido, apresentando basicamente duas estações intensas e bem definidas: inverno e verão (ACRE, 2010). Seu território é formado por relevo de altitude modesta, variando desde 130 a 600 m acima do nível do mar, aproximadamente, tomado por planícies com amplas colinas, sendo que, nas proximidades com a fronteira peruana, a altura do terreno se eleva, aproximando-se dos 600 metros, na Serra do Divisor, no município de Mâncio Lima, no extremo oeste do Estado.

O Acre apresenta solos, em sua grande maioria, de origem sedimentar, com características químicas e físicas distintas dos demais solos da Amazônia, pouco profundos, com impedimentos de drenagem, “eutróficos” e com argilas expansivas – sobretudo na região central do Estado –. Tais solos, de maneira geral, apresentam condições favoráveis à utilização agrícola, não obstante, apresenta muitos problemas de ordem física, em grande parte, relacionados com a restrição de drenagem, com a quantidade e qualidade de argila. Assim, os solos da região, quando secos, em geral, são duros e, à medida que aumenta o grau de umidade, as características de plasticidade e “pegajosidade” expressam-se com mais intensidade, dificultando, sobremaneira, o uso do solo, tanto no período chuvoso, quanto no seco (ACRE, 2010).

As principais classes de solos do Estado, em termos de 1º nível categórico, distribuição, potencialidades, restrições e aptidão agroflorestal podem ser contempladas no Quadro 1.

Quadro I - Expressão Geográfica, Distribuição Relativa das Principais Classes de Solos, Potencialidades e Limitações ao uso Agrícola e Aptidão Agroflorestal

Classes no nível de ordem	Potencialidades	Limitações	Aptidão Agroflorestal	Área (ha)	Área (%)
Argissolos	Média a alta fertilidade	Gradiente textural, profundidade efetiva baixa, risco de erosão, restrição de drenagem.	Aptidão boa para culturas perenes, espécies frutíferas e florestais em monocultura. Aptidão também em sistemas agroflorestais.	6.275,5	38,3
Ambissolos	Boa disponibilidade de nutrientes	Pouca profundidade efetiva, relevo ondulado, fendas durante o período seco, restrição à drenagem.	Aptidão restrita para culturas perenes e cultivo de espécies florestais e frutíferas em temas agroflorestais no nível tecnológico A.	5.168,4	31,6
Luvissolos	Boa disponibilidade de nutrientes, alta CTC.	Relevo susceptível à erosão, pouco profundo, argila de atividade alta.	Aptidão regular para cultivo de culturas perenes e cultivos de espécies florestais e frutíferas em monocultivos no nível tecnológico B e restrita para monocultivos no nível tecnológico A.	2.390,5	14,6
Gleissolos	Disponibilidade de água, ambiente conservador	Risco de inundação, área de APP,	Aptidão restrita para culturas perenes e cultivo de espécies florestais e frutíferas em sistema agroflorestais no nível tecnológico B.	78,0	6,0

Classes no nível de ordem	Potencialidades	Limitações	Aptidão Agroflorestal	Área (ha)	Área (%)
Latossolos	Relevo plano e suave ondulado, características físicas favoráveis, profundo e bem estruturado.	Acidez excessiva, distrofismo, baixos teores de ferro, adensamento.	Aptidão boa para produção intensiva de grãos, nos níveis tecnológicos B e C e restrita no A.	515,5	3,1
Vertissolos	Alta fertilidade, alta CTC	Pouco profundo, presença de fendas, muito pesado.	Aptidão regular para cultivo de culturas perenes e cultivos de espécies florestais e frutíferas em monocultivos no nível tecnológico B e boa para monocultivos no nível tecnológico A.	498,1	3,0
Plintossolos	Disponibilidade de água	Restrição à percolação de água, baixa profundidade efetiva, restrição física.		361,1	2,2
Neossolos	Disponibilidade de água e nutrientes	Sujeito à inundação no período das chuvas.		189,0	1,1

Com base no mapa atual de solos do Acre, em escala 1:250.000 (ACRE, 2006), pode-se dividir o Estado em três grandes pedoambientes: um situado a Leste, outro na região central e outro no extremo Oeste. No pedoambiente leste encontra-se a maioria dos Latossolos e Argissolos, com características intermediárias para Latossolos. A vegetação nativa dominante é a floresta densa, com sub-bosque de musáceas e, por vezes, bambu. O relevo é menos movimentado, em sua maioria, de plano suave ondulado. Nessa região, próximo à cidade de Rio Branco, ocorre também áreas de Plintossolos e outros solos com caráter plíntico. O Pedoambiente da região central, compreendida entre os municípios de Sena Madureira e Tarauacá, corresponde a uma região abaciada, com predomínio de solos mais rasos,

com argila de atividade alta, originados de sedimentos argilosos e, por vezes, siltosos, que imprimem aos mesmos sérias restrições de drenagem. Nessa área, predominam os Cambissolos, Vertissolos e Luvisolos, com vegetação do tipo floresta com bambu e relevo que vai de ondulado a forte ondulado.

Quanto ao pedoambiente do extremo Oeste – Vale do Juruá –, é constituído por solos desenvolvidos a partir de sedimentos relacionados à bacia do Juruá, com textura mais grosseira – arenosa –, que confere ao mesmo boas condições de drenagem, apesar de contribuir para seu distrofismo, onde predominam os Argissolos, Gleissolos, Neossolos e pequenas áreas com Latossolos e Espodosolos, com relevo plano e suave ondulado (ACRE, 2010).

Estas características peculiares dos pedoambientes acreanos evidenciam uma abordagem diferenciada, no que diz respeito a suas potencialidades e restrições e às questões de uso, manejo do solo e dos recursos hídricos. Perante tal diversidade, se faz necessário adiantar estudos pormenorizados de solos, principalmente nas áreas e unidades produtivas, onde está sendo implementado o projeto de mecanização agrícola, com o intuito de reduzir o seu impacto nefasto.

5.3. O Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre (2010-2013)

A economia sustentável, como vetor de geração de trabalho, renda, promoção da igualdade social, fortalecimento da cultura própria, identidade e conservação do ambiente natural, é uma diretriz do atual Governo do Estado. Sob essa estratégia, o Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola – que será denominado de Projeto, daqui em diante –, dentro do Programa de Governo, corresponde ao Eixo Estratégico de Economia Sustentável; à Área de Resultado de Desenvolvimento Econômico;

ao Programa de Desenvolvimento das Cadeias Produtivas, nas Zonas Especiais de Produção; e ao Subprograma de Desenvolvimento da Produção Familiar.

Em relação aos antecedentes do Projeto, tem-se que, com o crescente desmatamento da região, a pressão sobre o uso da terra, a necessidade de aumentar a produção e a produtividade das culturas e de manter a área de reserva legal, se cria a possibilidade de reincorporar as áreas degradadas de capoeira e de pastagens abandonadas, em diversos estágios de degradação, utilizando uma mecanização mais frequente e intensa.

O ambiente institucional, favorável aos SAF's e ao binômio preservação-produção, tanto em termos de prioridade de política pública, quanto de facilidades de financiamento, levou, nos três últimos anos, à reincorporação das mencionadas áreas, principalmente com o apoio do Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre.

O Projeto foi prévia e amplamente discutido nos conselhos agrícola e de florestas, recebendo subsídio do ZEE. Portanto, seu desenho teve, além de uma base técnica, um formato bastante participativo. Hoje se tem um mapa detalhado de aptidão para mecanização, derivado do ZEE.

Na perspectiva da produção sustentável, as ações desenvolvidas pela SEAP têm buscado dinamizar a utilização das áreas já desmatadas e subutilizadas, a fim de incorporá-las novamente ao processo produtivo do setor agropecuário, bem como promover a redução do passivo ambiental das propriedades rurais: Áreas de Preservação Permanente (APPs), em especial, as matas ciliares; Áreas de Reserva Legal, devendo ser recuperadas com a adoção da recomposição florestal.

A recuperação das áreas alteradas e/ou degradadas – pastagens antigas e capoeiras jovens – podem ser alcançadas através da utilização de diversas práticas e técnicas: mecanização agrícola; integração de sistemas – compreendo lavoura-pecuária/fruticultura-silvicultura, sistemas agroflorestais e silvopastoris, inserção de leguminosas, diversificação da produção, plantio direto, arborização de pastagens, dentre outras.

O programa Mecaniza, na safra 2007-2008, mecanizou 1880 ha e, entre 2008-2009, mecanizou 4.483 ha.

5.3.1 Dados do Projeto

O supramencionado Projeto tem por objetivo prestar o serviço de mecanização aos produtores agrícolas da região. Em termos de abrangência, percorre os municípios de Acrelândia, Plácido de Castro, Senador Guiomar, Rio Branco, Capixaba, Sena Madureira, Porto Acre, Rodrigues Alves, Brasileia, Cruzeiro do Sul, Mâncio Lima e Assis Brasil.

O número de famílias atendidas é de 3.000 (Seap, 2012), com culturas, tais como milho (principal), mandioca, pasto, feijão e frutas. As tecnologias utilizadas correspondem aos insumos, máquinas e implementos agrícolas, dentre os quais, cita-se: calcário, trator agrícola, grade aradora, grade niveladora, plantadeira, adubadeira, distribuidor de calcário, trilha-deira e carreta agrícola.

No tocante à **área mecanizada**, de acordo com Relatório Interno SEAP (2012), entre 2007 e 2012, já foram mecanizadas 22.298 ha através do Projeto.

Segundo Seap (2012), entre as metas propostas, estão: apoiar a colheita de 25.000 hectares de milho, até o ano de 2014 e de 5.490 hectares de milho, em 2012; atender 409 famílias, em 2012; apoiar o plantio de 1.200 hectares de feijão, até o ano de 2014, apoiar o plantio de 350 hectares de feijão, até 2011 e distribuição de 4.680 quilos de sementes, com 120 famílias atendidas; adquirir 18.000 toneladas de calcário, até o ano de 2014, adquirir 9.000 toneladas de calcário, em 2011, atendendo a 605 famílias; apoiar 240 famílias a adquirir máquinas e equipamentos para fomento à produção até 2014, apoiar 60 famílias a adquirir máquinas e equipamentos para fomento à produção, até 2011, com 168 famílias atendidas; destocar 8.000 hectares de áreas alteradas/degradadas, até o ano de 2014, destocar 2.000 hectares de áreas alteradas/degradadas em 2011, com 432 famílias atendidas; mecanizar 20.000 hectares para o plantio de milho, até o ano de 2014, mecanizar 5.000 hectares para o plantio de milho, em 2011, com 1.259 famílias atendidas; mecanizar 4.000 hectares para o plantio de arroz de sequeiro, até o ano de 2014, mecanizar 500 hectares para o plantio de arroz de sequeiro, em 2011, com 18 famílias atendidas; implantar 3 unidades completas de secagem e 1 unidade completa de secagem e armazenagem de grãos, em 2011; ampliar 3 unidades de armazenagem de grãos com

capacidade para 1.300 T cada, até 2012, ampliar 2 unidades de armazenagem de grãos, até 2011; operacionalizar 6 unidades completas de secagem e armazenagem de grãos, até 2014; operacionalizar 3 unidades completas de secagem e armazenagem de grãos até 2011; apoiar a terceirização da gestão de 6 unidades completas de secagem e armazenagem de grãos, até 2014, apoiar a terceirização da gestão de 3 unidades completas de secagem e armazenagem de grãos, até 2011.

A gestão do Projeto é de responsabilidade do Departamento de Modernização Agrícola (Dema), da Seap, que trabalha com o produtor médio e grande, enquanto que a Seaprof trabalha com o pequeno produtor familiar. O número de funcionários da SEAP, envolvidos com o Projeto, é de: na cidade de Rio Branco, 11 engenheiros agrônomos, 1 técnico agrícola, 4 técnicos em heveicultura, 28 tratoristas e operadores de máquinas, uma secretária, 1 funcionário de serviços gerais e 1 auxiliar operacional. Os profissionais lotados, por município são: 1 engenheiro agrônomo, de Acrelândia; 1 chefe da divisão de produção de grãos e mecanização, do escritório de Plácido de Castro; 1 CEC, do escritório de Plácido de Castro; 1 engenheiro agrônomo, de Senador Guiomard; 1 chefe de divisão do Vale do Alto Acre/Capixaba; 1 engenheiro agrônomo, responsável pelo Escritório da Seap no município de Brasileia, e 1 técnico agroflorestal, no município citado (SEAP, 2012).

5.3.2 Uma breve avaliação do Projeto

De acordo com Seap (2012), essa Secretaria enfrentando os entraves, com respectivas sugestões de solução, conforme se apresenta:

- Falta de mecanismos que garantam que as mudas florestais, distribuídas para recuperação de matas ciliares e enriquecimento de capoeiras, serão realmente plantadas e cuidadas pelos produtores e produtoras rurais interessadas. Para superar os entraves, a sugestão é fixar um valor simbólico e elaborar documento, através do qual o produtor se comprometa a realizar o plantio das mudas e cuidá-las, caso não o faça deve devolvê-las ou pagar o valor referente às mudas recebidas.
- Deficiência em infraestrutura de máquinas, equipamentos e transporte

para realização de destoca, afastamento, preparo de área e condução da produção. A sugestão consiste em fortalecer a infraestrutura necessária com a aprovação de recursos oriundos de emendas parlamentares, financiamentos diretos, via produtores, e consolidar parcerias com as prefeituras locais, bem como de grupos de produtores com máquinas e equipamentos agrícolas.

- Falta de recursos humanos capacitados para condução do processo produtivo nos municípios de maior intensidade das atividades desenvolvidas pela Seap, que pode ser superada com a qualificação do seu quadro existente e contratação de técnicos agrícolas e tratoristas com experiência nas ações desenvolvidas, para atuarem nos municípios de maior intensidade das atividades desenvolvidas.
- Dificuldade na integração das atividades interinstitucionais da esfera estadual, principalmente quanto ao Programa de Valorização do Ativo Florestal e Regularização do Passivo Ambiental, que pode ser resolvida através da realização da integração das ações, definir prioridades e responsabilidades, levando em consideração a área de atuação da Secretaria.
- Falta de veículo para deslocamentos da equipe técnica nas atividades de campo, principalmente nos escritórios regionais, que pode ser solucionada com a aquisição de veículos utilitários e motocicletas para deslocamento da equipe técnica. Organizar as saídas para campo da equipe técnica de Rio Branco. Centralizar o georreferenciamento de áreas com as equipes do interior, quando munidas com equipamentos e veículos.
- Necessidade de melhorar e ampliar a veiculação de informações sobre as atividades desenvolvidas pelo Departamento de Modernização Agrícola, sobre suas divisões e sobre a própria Seap, através da contratação de profissional da área de comunicação, que atenda exclusivamente a Seap. Disponibilizar, para os escritórios regionais, telefones, internet e computadores. Publicar as experiências construídas e vivenciadas pela Seap.
- Há dispersão das máquinas e implementos da Secretaria, na realização e prestação de serviços de destoca, plantio, colheita, dentre outras na produ-

ção agropecuária, que pode ser superada centralizando o controle das máquinas e implementos utilizados por regional, facilitando assim seu transporte, manutenção e uso.

- Casos de morosidade e incapacidade técnica das empresas locais em oferecer serviços de manutenção dos tratores agrícolas, esteiras e caminhões, o que exige a contratação de mecânico e providências quanto à infraestrutura básica, para fins de reparos simples nas referidas máquinas e caminhões.
- Faltam estudos, pesquisas e formação de profissionais para realizarem as atividades desenvolvidas pela Secretaria, o que pode ser solucionado com a oferta aos servidores de cursos profissionais e em nível de pós-graduação.

Problemas Técnicos e Propostas

- A didática da assistência técnica e extensão agrícola do projeto precisa ser avaliada, no sentido de que venha a facilitar, por exemplo, através de manuais técnicos e cartilhas, a correta difusão e adoção tecnológica.
- Na região central do Acre, deveria haver mais restrição à mecanização, uma vez que seus solos são pouco profundos, com impedimentos de drenagem, eutróficos e apresentam argilas expansivas. O solo acreano tem uma pequena proporção de ferro (8-15%), é mais jovem e menos desenvolvido, sendo mais propício à compactação.
- O milho é altamente intensivo na mecanização, remove grandes quantidades de solo, trata-se de atividade em que o forte impacto da radiação solar provoca compactação e perdas de material orgânico.
- A maior intensidade na mecanização provoca maior compactação, maior impermeabilidade do solo, mudanças físicas negativas, melhorias químicas (menos acidez) e maior quantidade de material orgânico, porém, menos estável em termos de carbono. Portanto, vale a pena realizar uma análise mais

detalhada sobre os solos e sobre a paisagem, bem como conferir a intensidade da mecanização em cada tipo de solo e de paisagem, a fim de realizar ajustes.

Como assevera Araújo (2012), no Acre, deve-se ter cuidado com o uso dos equipamentos, pois os solos são rasos, não suportam o uso intensivo dos mesmos e abrange áreas mais mecanizáveis do que outras. Para a mecanização intensiva são preferíveis solos planos, profundos e bem drenados. Portanto, se faz necessário construir uma mapa de identificação de solos e ambientes mais detalhado, que indique as áreas mais propícias à mecanização, gerando indicadores de:

- Relevo: muito ou pouco movimentado ou ondulado
- Profundidade e drenagem
- Cor: entre mais vermelha e menos cinza, melhor para a mecanização

- Quantidade e qualidade de barro e argila: argila menos ativa é mais favorável, pois não gruda e faz com que o equipamento deslize menos, gaste menos tempo com atolamentos nas práticas culturais e, por sua vez, use menos combustível, gere menos ao meio ambiente e maior capacidade de resiliência ou recuperação do solo.

- Textura do solo e proporções de areia, silte e argila: o solo mais apto é de textura média, com argila entre 25-40%, com silte acima, para evitar o fechamento ou endurecimento da superfície, que impeça a entrada de sementes e água e com uma quantidade razoável de areia, que não absorva muita água, para não elevar o pH do solo – acidez – e que não seja tão insuficiente, que gere uma rápida erosão do solo.

É preciso:

- Centrar estudos mais detalhados sobre essas áreas já abertas, focados na identificação de solos (relevo, textura, cor, paisagem, textura, drenagem, etc.), que subsidiem a elaboração de manuais técnicos – para os assistentes técnicos e – e de cartilhas – para tratoristas e produtores –, que sirvam na difusão, mais didática possível, desse conhecimento

- Avaliar as alterações físicas, químicas e biológicas de áreas que passem por mecanização, tendo como referencia a mata nativa ou ambiente antropizado, não submetido à mecanização.

- Realizar estudos de solos mais detalhados nas áreas que já utilizem mecanização intensiva e nas áreas projetadas para mecanização futura.

- Direcionar os produtores para a utilização de práticas mais sustentáveis, tais como o plantio direto e a montagem de SAF's ou de sistemas integrados de lavoura e pecuária.

5.4 Algumas considerações teórico-conceituais sobre o Projeto e a política estadual agrícola

Conceitualmente, o Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre, implementado como mecanismo de reincorporação de áreas já degradadas, através da mecanização agrícola, e analisado como uma política pública, pode ser associado a um rótulo de campo ou atividade – política agrícola –; como política de recuperação de áreas degradadas, pode-se relacionar a uma proposta geral – política sustentável –; como política de mecanização, pode ser caracterizado como elemento modernizador; enquanto política pública, pode ser entendido como um meio – política governamental –; também pode ser entendido como sinônimo de decisão do governo.

Como política da Administração Pública, segue determinada orientação, de tipo sustentável, para a tomada de decisão em assuntos públicos ou coletivos, relacionados com a redução do desmatamento, por sua vez, resultado da ampliação da fronteira agrícola. Igualmente, entende-se como um conjunto de ações coletivas, voltadas para a garantia dos direitos sociais, tal como é o direito que têm as gerações futuras sobre o usufruto da floresta, configurando um compromisso público.

O processo de formulação e gestão da presente política é ativo, segundo Dror (*apud* ORTOLANI, 1993), no sentido de que é dinâmico e complexo, por envolver vários componentes – ambiental, produtivo e social –, que aportam contribuições distintas, decidindo sobre a adoção de diretrizes gerais, visando à ação e direcionadas ao futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem formalmente,

almeçando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis.

Ao mesmo tempo, trata-se de uma resposta a problemas da sociedade – necessidade de diminuir as emissões de gases, de aumentar a produção e produtividade, mitigar o desmatamento e as práticas de broca, tala e queima –, caracterizada por uma conduta ou ação consistente e continuada.

De acordo com Ortolani (1993), o processo dessa política inclui uma sequência de decisões: primeiro, sobre a existência de problemas com desmatamento, emissões de gases e com produção e produtividade baixas; depois, convém decidir sobre como se deve resolver o problema, transformando-o em um tema de política; posteriormente, decidir sobre a melhor maneira de enfrentá-lo – reincorporação de áreas degradadas, fazendo uso da mecanização –, avaliando diferentes alternativas, no sentido de superar obstáculos, que envolve diretriz política e suas implicações, selecionando a mais adequada; para finalmente, implementar as soluções e legislar sobre o tema, tendo em vista a necessidade de institucionalizar as mudanças necessárias e as decisões tomadas.

A política pública adotada significa o Estado em ação. É o Estado implantando um projeto de governo, através de um plano e das suas ações voltadas para o setor agrícola. O Estado não se reduz somente à burocracia pública, aos organismos estatais, que concebem e implementam a política pública. Esta é aqui compreendida como de responsabilidade do Estado, quanto a sua implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões, que envolve órgãos públicos e diferentes organismos, grupos de interesse e agentes da sociedade, relacionados à política agrícola, ambiental e econômica, em geral.

Assim como todas as demais ações dessa esfera, a política pública estuda as interações entre economia, sociedade e Estado. Neste sentido, não pode ser reduzida a uma mera política estatal, pois possui certo nível de complexidade, uma vez que envolve vários componentes – produtivo, ambiental, participativo, social, educativo, administrativo, financeiro – e grupos de interesse, que se comunicam e interagem de diversas maneiras, explicitamente ou por canais ocultos. Seu processo de implementação é dinâmico, porque ocorre dentro de uma estrutura que exige continuadas fontes de recursos e motivação. As contribuições distintas decorrem dos canais de representação dos diferentes grupos de interesses, dos diferentes pontos de vista.

Como visa à ação, significa que primeiro foi identificada a problemática por parte dos seringueiros, colonos e cientistas, para depois ser reconhecida pelos administradores, que sentiram a necessidade de mudar o gestor público, a sociedade e os grupos afetados pela política. Em se tratando predominantemente de órgãos governamentais, a mudança de componente desejada se iniciou, em maior escala, nos órgãos públicos, embora não exclusivamente nestes, uma vez que partiu de pessoas, líderes comunitários e de ONG's.

Apesar da política econômica estadual de incentivo à mecanização agrícola – com seus incentivos correlatos de crédito, insumos e maquinaria – definir, em parte, menores custos e maiores lucros produtores beneficiários na região, simultaneamente, a política monetária nacional determina a taxa de juros e seu custo financeiro – que hoje pesa tanto no orçamento das empresas, quanto no bolso do consumidor –; a política fiscal nacional define o peso dos tributos sobre a produção e o consumo; a política nacional e estadual de transportes, investimentos e infraestrutura determinam, parcialmente, que as mercadorias cheguem ou não, a preços competitivos, aos seus destinos, e a política cambial, em âmbito nacional, decide o preço das importações e exportações nos mercados nacional e internacional (MANTEGA, 1997).

Vale ressaltar que, na medida em que a política pública aponta em uma ou outra direção, afeta positiva ou negativamente e, de forma diferenciada, as diferentes classes socioeconômicas e seus respectivos grupos de interesse.

A análise completa da política pública de fomento à mecanização leva em consideração o estudo temático sobre política (*policy*), dos processos políticos (*politics*), das instituições políticas (*polity*), das redes de política (*policy network*) e da arena política (*policy arena*). Da política, pode se estudar o seu conteúdo, os problemas técnicos e as decisões tomadas; dos seus processos políticos, podem ser estudados os processos de decisão e de imposição de objetivos ao conteúdo da política pública; das suas redes de política, podem ser analisados a burocracia, os políticos e os grupos de interesses envolvidos em torno da própria política; das instituições políticas relacionadas, podem ser tratados o sistema político, o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo estadual.

Segundo o pensamento de Frey (2000), em uma democracia recente,

como a brasileira, e talvez em uma mais recente, como é o caso da democracia acreana – pois até fins do século XX operava na região um grupo de extermínio, que decidia quem podia viver ou morrer –, pela fragilidade e incipiência, pela curta idade das novas políticas públicas e das instituições políticas democráticas e pelos conflitantes processos políticos da região, o sucesso ou fracasso da política de fomento à mecanização, assim como de qualquer outra política, depende da interrelação entre políticas, processos e instituições políticas, pois as mesmas se autodeterminam entre si, tanto em termos de qualidade, quanto de eficiência.

No Acre, de acordo com a abordagem adotada pelo Neoinstitucionalismo político, enquanto ambiente de sistemas políticos em transformação, com democracias não consolidadas, instituições instáveis e frágeis, a criação, construção – desenho – e consolidação de instituições é fundamental. Instituições – Sistema Político, Sistema Jurídico, Estrutura Político-Administrativa – e processos políticos de decisão estáveis e imparciais futuramente garantirão o sucesso das políticas públicas. As instituições estabelecidas determinarão posteriormente o estilo de comportamento político.

Assim como em todo o mundo, no estado acreano, com o advento de uma política ambiental, se exigiu a criação de instituições ambientais, quando houve o desenvolvimento de um conflitante processo político de decisão, com o surgimento e a participação de novos atores – ONG's, Partido Verde, grupos de interesse públicos, etc. –. Igualmente, com o surgimento de uma política agrícola sustentável, se criou fortes resistências na região, na medida em que esta desfavorecia o sistema de produção agrícola –, incluída a produção pecuária, típica dos grandes fazendeiros –, e favorecia o sistema de produção agroflorestal, incluídos os extrativistas, seringueiros, ribeirinhos, colonos e indígenas. A ideia ambiental e sustentável mudou as consciências, leis, estrutura pública – instituições – e os processos de decisão, consubstanciando-se em: Neo-extrativismo *versus* Sistema Agrícola de produção.

Nas redes de política agrícola – Conselho Agrícola e Conselho Florestal –, as interações entre os poderes executivo e legislativo têm sido fluídas. As relações entre executivo e a sociedade civil carecem em certa medida de participação cidadã, em termos de empoderamento, quando se exerce um pouco de assistencialismo e paternalismo. Agora, as interações entre o executivo e judiciário, na região, têm sido bastante conflitantes, sobretudo

quando tratam sobre temas tão complexos, tal como as queimadas. Talvez as decisões do executivo, legislativo e judiciário, em determinadas circunstâncias, obedecem mais a interesses de pessoas, famílias, grupos de interesse ou partidos políticos, do que a objetivos da sociedade, como um todo.

Com o estabelecimento da democracia e o seu constante aprimoramento e modernização no Acre, as redes ganham importância, peso e poder de barganha nos processos de decisão. Assim como em todo o restante do Brasil, no Acre, ganharam força as conferências, como mecanismo de consulta pública. No referido Estado, assim como nos modernos sistemas de decisão, cada vez mais são praticadas diversas estratégias de participação, por parte dos diversos atores nas redes: cooperação, participação, discussão, acordo, negociação, controle mútuo, trabalho compartilhado, empreendimentos conjuntos, atos de delegar, descentralização, coalizão, forças-tarefa, parcerias público-privadas, etc. As políticas públicas perdem espaço para as políticas público-privadas. Cada vez mais, só que em ritmo lento, perdem fôlego as velhas estratégias, adotadas pelos sistemas tradicionais de decisão: imposição, ordens, obediência, controle, subordinação, barreiras de entrada na tomada das decisões, centralização.

No tocante ao espaço da arena política, na medida em que toda política pública afeta positiva – lucros ou ganhos – ou negativamente – custos, perdas –, os diversos grupos de interesse entram em processos de conflito, consenso e coalizão, especialmente em torno das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. No caso da política distributiva de fomento à mecanização, que é uma política que distribui vantagens – ganhos – entre as mesmas classes e grupos e que não cria perdas – custos – para outras classes e grupos, bem como favorece produtores de alimentos – tanto do sistema agrícola como dos sistemas extrativista e neo-extrativista – e pecuaristas, e na medida em que agrada aos ambientalistas, as negociações são menos conflitantes. A imposição de ordens, proibições e estímulos, inerentes ao modo de fazer política, têm sido menos difíceis.

Como mencionado acima, em relação aos ciclos de política do processo político-administrativo, de resolução de problemas relacionados com a política acreana de incentivo à mecanização, a percepção do problema do desmatamento e das perdas de fertilidade e de produtividade se deu por parte dos líderes mais esclarecidos, dentre os colonos e seringueiros e, posteriormente, foi estudado pelos cientistas, que chegaram a calcular

o tamanho das áreas degradadas, no processo de definição do problema, e alertaram as autoridades e comunidade científica sobre as implicações políticas e sociais que poderiam ser geradas.

Posteriormente, a inclusão do problema e suas soluções na Agenda (pauta) foi realizada pelo executivo e a burocracia, quando tomaram decisões de política e elaboraram, de “forma participativa”, programas e projetos como o de mecanização, objeto de estudo. A gestão e implementação do projeto está a cargo do Dema – Departamento de Mecanização Agrícola; da Seap – Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca; e da Seaprof – Secretaria Estadual de Produção Familiar. Atualmente, sente-se a falta de avaliação e correção de políticas – controle de impacto –.

Na leitura de Frey (2000), em termos da cultura política paroquial, baseada na manutenção de súditos e pouca participação, na região, pode-se observar que, apesar da população ter uma opinião formada sobre os partidos políticos e candidatos, a falta de formação educacional, em geral, não lhe permite, em sua grande maioria, alcançar uma visão política sistêmica, nem construir uma consciência política, de tal forma que suas ações e escolhas se dão por impulso, por tradição, por nexos familiares, de amizade ou de partido, ou por dinheiro, interessando-se mais pelos resultados materiais da política do que por sua ativa participação.

A falta de consolidação e consumação da determinação político-ideológica por parte da sociedade civil, do eleitorado, como também dos políticos e dos partidos políticos e associações, leva a uma situação em que o carisma dos candidatos políticos pese mais do que a orientação programática do seu partido ou de seu programa de governo. A política é mais uma paixão do que um problema de interesse ou de classe social ou econômica, daí as repentinas e radicais mudanças nos rumos políticos dos candidatos e eleitores, que faz oposição à instauração de processos confiáveis e estáveis de negociação, cooperação e de regulação de conflitos entre executivo, legislativo, judiciário e sociedade civil.

Apesar da inércia ideológica das oligarquias tradicionais, surgiram grupos interessados na modernização e democratização do Estado e da sociedade (FREY, 2000). Hoje em dia, os governantes, sabendo que uma cultura política participativa, materializada nas leis e na prática, tanto no processo de tomada das decisões, quanto nas instituições – sistema político, jurídico e político-administrativo –, garante sucesso na implementação

das políticas públicas, cada vez mais criam oportunidades e mecanismos de participação, fortalecem um estilo mais democrático e participativo, que se coaduna com um arcabouço institucional mais democrático, tal como a Prefeitura de Rio Branco, que tende a uma futura gestão descentralizada e bem mais participativa.

Por outro lado, trabalham pela unidade e conciliação política, tanto da bancada acreana, no Congresso da República, quanto dos partidos, na região – Frente Popular –, que garante uma maior estabilidade, legitimidade e governabilidade políticas.

Tal como ocorre no Brasil (FREY, 2000), no Acre, em virtude da transição democrática porque passa, é grande a diversidade de instituições e arranjos institucionais, onde existe uma grande multiplicidade de relações entre executivo e legislativo e são variadas as formas de negociação nos municípios, pelo grande espectro de forças políticas atuantes na arena política municipal. Talvez por isso torna-se difícil generalizar a questão das políticas públicas municipais, uma vez que cada município tem autonomia financeira, política e administrativa e pode ter uma constituição local e específica.

De acordo com a teoria da Ação Coletiva, a abordagem da Escolha Pública é a que mais se ajusta à realidade e ao Projeto em estudo, no sentido de considerar a existência de diversos grupos de interesse – tanto públicos quanto privados –, incluído o Governo/Estado, que deve participar através da política pública, para corrigir falhas de mercado, imperfeições e assimetrias econômicas, tentando alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e do Governo/Estado. O Estado, portanto, não é perfeitamente racional ou imparcial, nem dispõe de todas as informações para satisfazer a escolha social – mesmo porque estas não existem –, que leva em conta todas as preferências individuais. A incerteza existe e, por outro lado, os eleitos preferem políticas que favoreçam os eleitores, enquanto a administração e a burocracia preferem políticas que representem seus objetivos institucionais, e as organizações, por seu turno, preferem políticas que as favoreçam individualmente (FLEXOR & LEITE, 2007).

A realidade da política agrícola nacional e estadual – com subsídios, apoios, estímulos, incentivos e isenções, além dos programas de sustentação de preços mínimos e de renda para os produtores – não coincide com o modelo puro de relação custo/benefício – da economia perfeita –, no

momento de tomada de decisões de política, que possa garantir maior utilidade e bem-estar social, conforme a abordagem da Escola Racional e do modelo Neoclássico. Neste sentido, as políticas resultantes desse processo dependem do grau de participação – abertura – do sistema político, do grau de convergência dos interesses, do compromisso dos gestores públicos, das oportunidades proporcionadas pelas instituições e da capacidade dos grupos de interesse de punir ou premiar os gestores. Como diz Alston (2002), o problema é que, em uma democracia representativa liberal, só alguns grupos menores, com maiores pesos econômicos, são capazes de influenciar o Congresso da República, os Ministérios e as respectivas políticas agrícolas.

Em nosso estudo de caso, do projeto de ampliação da mecanização agrícola, é diferente, pois, em se tratando de uma política distributiva, que distribui os estímulos e incentivos de forma mais ou menos igualitária para todos os sistemas de produção e tipos de produtores agrícolas e pecuários – influenciando igualmente os seus ganhos –, que, em torno do tema da mecanização, apresentam homogeneidade de interesses, não existem divergências contrastantes. De outra parte, o atual governo do PT – que anteriormente situava-se em caráter oposicionista –, na região, sempre defendeu e agora também apoia, através da política pública, a população rural, excluída pelo modelo anterior de sustentação do sistema agrícola de produção – os seringueiros, extrativistas, os pequenos produtores e as minorias (índios, ribeirinhos e colonos) –, bem como beneficia, através do projeto e de outras políticas agrícolas, os medianos e grandes produtores rurais.

No Acre, a maioria das instituições e pessoas que estruturam as transações – executivo e legislativo –, o custo de funcionamento dos mercados políticos – custos de transação –, que proporcionam um conjunto de incentivos – cargos, secretarias, gerências, etc. –, e que também determinam a Agenda Política, a hierarquia dos problemas e a alocação de recursos, são defensores do rural – florestal, pecuário, agrícola, extrativista ou neo-extrativista – e do ambiental, os quais, por sua vez, recebem desse tipo de grupos de interesse o apoio eleitoral. Torna-se evidente que os setores industrial, comercial, da construção civil e os grandes proprietários, também acionam suas influências e fornecem seus apoios políticos e econômicos ao Governo, candidatos e aos partidos políticos em geral.

A abordagem da Escolha Pública, apesar de tratar dos mercados polí-

ticos, lida pouco com os mecanismos burocráticos, com a inércia das instituições e com sua influência sobre as políticas públicas, sobre a construção da Agenda e sobre a hierarquização dos problemas. Ao não focar a análise individual dos atores, tem dificuldades para incluir as novas redes de atores da sociedade civil, que têm participação crescente nas políticas públicas (FLEXOR & LEITE, 2007).

Em relação às diferentes dimensões do estudo das políticas públicas, tratadas por Flexor & Leite (2007), a análise da dimensão histórico-institucional, conforme a abordagem do Neoinstitucionalismo histórico, para o estudo dos conflitos entre grupos de interesse, na busca por apropriação dos recursos escassos, enfatiza a atribuição de poder e as relações de poder assimétricas e afirma que as instituições induzem a uma repartição desigual do poder entre grupos sociais e do acesso aos mercados políticos.

No Acre, hoje e sempre, as assimetrias nas atribuições e na repartição de poder aconteceram preponderantemente entre classes antagônicas; antes, seringalistas *versus* seringueiros, depois, latifundiários e pecuaristas *versus* agricultores familiares, seringueiros e trabalhadores rurais. Atualmente, entre os grandes fazendeiros, proprietários, famílias, distribuidores ou comerciantes, industriais e políticos de elevado escalão ou do partido hegemônico *versus* pequenos partidos, partidos de oposição, sindicatos e os excluídos do modelo de desenvolvimento.

Vale ressaltar que a atual política agrícola favorece os sistemas de produção neo-extrativista e extrativista, e que proporciona incentivos, apoios e subsídios aos pequenos produtores e aos agentes da atividade florestal, sem atacar os pecuaristas ou o sistema de produção agrícola.

De acordo com o que afirma o institucionalismo histórico, a capacidade do Estado/Governo, as políticas públicas e as instituições anteriores estruturam as decisões e políticas posteriores. No Acre, a significativa melhoria na capacidade da administração pública estadual, nas políticas e nas instituições, desde 1999, estruturam as atuais instituições, decisões e políticas públicas, como é o caso do Projeto, ora analisado.

Partindo para uma dimensão processual, as atuais políticas são determinadas pelas instituições e pela dinâmica interna das políticas – problemas escolhidos, agenda, planejamento e tomada de decisões –. No caso da política de ampliação da mecanização, o projeto foi incluído na Agenda em virtude de identificar uma realidade problemática, por estar relacio-

nado com a estratégia de desenvolvimento e com o escopo de atividades relativas a várias secretarias estaduais – Seap, Seaprof, Sema (Secretaria do Meio Ambiente) –, bem como porque a sua solução pode ser traduzida em uma política pública.

A exemplo do que ocorre com toda política pública, os atores – empreendedores políticos – e as instituições mobilizaram recursos, através do desenvolvimento de atividades que possibilitaram a construção da arena política, discutiram a problemática e suas soluções e a possibilidade de incluí-las na Agenda, determinando-se como e quem podia implementá-las.

O processo decisório está determinado por restrições estruturais e situacionais – tempo, dinheiro, conhecimento, informação e estratégias dos atores –. No caso do projeto de ampliação da mecanização, os empecilhos foram mínimos, na medida em que existia orçamento, informação, conhecimento, mediante o Zoneamento Econômico-Ambiental, sobre a localização e dimensão das áreas degradadas, bem como um mapeamento mais detalhado do tipo e das características físico-químicas dos solos. Havia o conhecimento das estratégias dos diversos atores envolvidos na problemática e, por parte do Governo, o planejamento do desenvolvimento e estratégias, previamente definidas e implementadas.

Quanto às decisões, os gestores e políticos podem limitar o escopo da solução, mudar as regras do processo decisório e produzir regras sociais e políticas que restringem as opções possíveis (FLEXOR & LEITE, 2007). Os atores podem executar modos, ações ou atividades, intervenções e estratégias de solução, sustentadas em coalizões, cooptação, coordenação, confronto, acordos, propaganda, persuasão, previsão e estudos técnicos.

A legitimação ou institucionalização das decisões se materializa a partir da criação das regras, normas e incentivos e de sua implementação, bem como da política pública. Com um desenho, implementação e avaliação de caráter participativo, os beneficiários ganham empoderamento, o que implica em maior eficácia da política, legitimidade e governabilidade políticas por parte do Governo.

Faz-se imprescindível avaliar as políticas públicas, pois, ao longo do tempo, existem perturbações e modificações nos objetivos perseguidos, na política e nas ações efetivamente implementadas, bem como ocorrem mudanças, qualitativas ou quantitativas, positivas ou negativas, na realidade, que se apresenta problemática, seja pelo impacto provocado pelas referidas

políticas ou por outras razões. Neste aspecto, cita-se o caso da política de Incentivo à Mecanização Agrícola do Estado do Acre, que vem sendo implementada ao longo de vários anos, sendo preciso passar por avaliação, no sentido de corrigir problemas, ajustar estratégias e soluções.

As dificuldades de avaliar uma política pública consistem na inexistência de causalidade unívoca, que possibilite explicar o problema ou as suas mudanças, situação em que cada grupo de interesse apresenta avaliação própria, a depender dos seus objetivos, interesses, crenças, valores e normas, quando se torna difícil divergir das avaliações públicas, realizadas geralmente pelos próprios gestores.

Da maneira como ocorre com as instituições, as políticas, em sua dinâmica interna, através da ação, vão desenvolvendo processos de aprendizado institucional, político, cognitivo e organizacional; daí a importância das avaliações e da reconstrução histórica de sua própria dinâmica, momento em que se deve levar em conta também seus relacionamentos externos.

Quanto à dimensão organizativa, esta análise sobre a política de ampliação da mecanização, além das decisões de política e de sua implementação, os jogos de poderes e as negociações são parte importante das dinâmicas organizacionais das instituições e das políticas públicas, quando vistas como instituições.

Antes do surgimento das políticas ambientais e agrícolas sustentáveis no Acre, as preferências dos gestores, relacionadas com a temática ou problemática, não eram tão claras e estáveis, eram opacas, ambíguas e mutantes, na medida em que nem gestores, nem os cientistas conheciam a problemática ou soluções. As preferências manifestaram-se mais claramente quando da tomada de decisões pelas primeiras políticas desse tipo e por sua implementação, pois nem sempre as preferências são formadas antes da ação. Neste caso, as preferências iam se adaptando ao contexto institucional. Quando os governos anteriores favoreciam, através das políticas públicas, o sistema agrícola de produção, os movimentos sociais e os partidos de oposição favoráveis à sustentabilidade, com o apoio da igreja e colaboração de grupos ambientalistas nacionais e internacionais, assumiram o papel de críticos daquele sistema de produção.

Quando o PT assumiu o governo regional, as suas preferências, relacionadas com a problemática produção-conservação, eram menos incon-

sistentes e vagas do que as assumidas por governos anteriores, pois seus líderes integraram parte dos movimentos sociais de seringueiros, agricultores familiares, trabalhadores rurais e colonos em favor da proteção da floresta. Na medida em que os governos desconhecem os problemas, as informações dos movimentos sociais podem ser valiosas, pois há sofrimento por parte dos que trabalham com as soluções e que visam à formação de preferências. Portanto, na região, à época, os jogos de poder e as negociações entre esses movimentos sociais, a oposição ao governo e o PT acompanharam os processos de decisão e implementação das políticas agrícolas de cunho sustentável, bem como das políticas ambientais.

Com o desenvolvimento institucional, se criou e se sobrepôs instituições semelhantes – a exemplo da Seater-Emater e Seaprof, que, anteriormente e de forma simultânea, praticavam assistência técnica a agricultores familiares –, abrindo espaços para a cooperação ou obstrução. À semelhança do Governo Federal, que conta com o apoio do Ministério de Desenvolvimento Agrícola a pequenos produtores e com o Ministério de Agricultura e Pesca aos médios e grandes produtores, no Acre, hoje a Seaprof/Emater – entidade unificada – atende o produtor familiar; quanto à Seap, atende aos produtores médios e grandes, evitando o enfrentamento direto de interesses.

Da forma como ocorre na política agrícola nacional, os recursos alocados para custeio de produção e a definição dos critérios para a sua distribuição são negociados entre diversos órgãos do governo – Ministério da Fazenda, de Planejamento e os dois ministérios da área agrícola, fundamentalmente, e entre diversas comissões e câmaras setoriais, através de parlamentares, produtores, associações e burocratas, pelos quais são negociados os contornos e instrumentos da política –, no Acre, são realizados entre a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Planejamento e, em separado, com a Seaprof e a Seap.

No Acre, em virtude da política agrícola, incluída nesta a política de modernização agrícola, ser construída através da negociação, sua qualidade resulta favorecida, bem como sua efetividade e implementação, dadas as extensas trocas de experiências e informações, que, por sua vez, favorecem a aprendizagem política e gerencial do conjunto das políticas públicas.

Assim como acontece no mundo, como um todo, no Acre, nas redes de políticas, o aspecto organizacional destaca a diversidade de sistemas de

ação e de modos de estruturação dos interesses políticos e sociais entre agentes. As redes negociam, trocam recursos e compartilham até mesmo normas e interesses. O cenário das redes de políticas permite o surgimento de uma sociedade mais organizada, a erosão das fronteiras entre o público e o privado, bem como a transnacionalização das políticas.

Em torno da política setorial agrícola e rural acreanas existem duas redes temáticas (*issue network*) – o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho Estadual de Florestas –, com grande número de atores, que estabelecem relações horizontais de cooperação. Coexistem novas arenas, com caráter consultivo ou deliberativo, as quais foram sendo criadas – conferências, comissões, grupos de discussão ou de trabalho, etc.

Em termos conclusivos da política agrícola regional, podemos dizer que, no Acre, a maioria das instituições e pessoas que estruturam as transações – executivo e legislativo –, que proporcionam um conjunto de incentivos – cargos, secretarias, gerências, etc. – e que determinam a Agenda Política, a hierarquização dos problemas e a alocação de recursos são defensores do rural-florestal, pecuário, agrícola, extrativista ou neo-extrativista, bem como do ambiental, e recebem dos respectivos grupos de interesse o apoio eleitoral.

Certamente, os setores industrial e comercial, bem como os grandes proprietários, adicionam suas influências e fornecem seus apoios políticos e econômicos ao Governo e aos partidos políticos, em geral. Em relação ao Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre, pode-se afirmar que se faz necessária uma avaliação para fins de ajuste, no sentido de corrigir problemas, estratégias e soluções.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



O desenvolvimento regional acreano e seu estudo

O levantamento dos problemas (deficiências, insuficiências, restrições, problemas, características e condições problemáticas, ausências, mal estado, etc.), das situações e do que está funcionando bem (oportunidades), da economia e do desenvolvimento regional acreano serve para aplicar as suas soluções como oportunidades, que, por sua vez, **são úteis** para definir a futura agenda pública, conforme se apresenta no Quadro:

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
A economia institucional e seus posteriores desenvolvimentos se constituem em um corpo teórico potente e mais atual para explicar o funcionamento das economias e os determinantes do desempenho econômico	Aplicar a economia institucional e posteriores desenvolvimentos no estudo da economia e desenvolvimento regional e dos projetos produtivos e de comercialização
No contexto nacional, entre 1980 e 2003, existe um ambiente macro e microeconômico desfavorável ao crescimento e desenvolvimento econômicos, sendo que o estado atual do seu conhecimento é bastante extenso. Já no contexto regional, existe uma série de restrições macro, micro e mesoeconômicas, pouco estudadas, que afetam o desenvolvimento regional e os seus empreendimentos econômicos	Estudar as restrições macro, micro e mesoeconômicas, que afetam o desenvolvimento econômico regional e dos seus empreendimentos econômicos. As soluções do projeto Reca frente às restrições dos contextos nacional e regional foram de tipo microeconômico e institucional. Na dinâmica interna dos processos de construção e mudança institucionais e em seu processo de desenvolvimento econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e de suas relações, as restrições, problemas e contextos negativos constituíram-se em uma poderosa força de inovação institucional, mediante suas próprias soluções. O aprendizado do projeto Reca pode ser aplicado aos outros projetos da região

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
<p>Em termos qualitativos, os fatores estruturais do contexto econômico acreano não são muito animadores: limitada dotação de recursos naturais rentáveis comercialmente – que até hoje se restringe à madeira; pequena dimensão do seu mercado interno (770.000 consumidores); escassa presença industrial e de prestação de serviços produtivos; pequena dimensão média dos seus negócios, que correspondem a pequenos empreendimentos; baixa produtividade e competitividade; localização afastada dos grandes centros de consumo, dos portos e aeroportos de exportação; elevada dependência do repasse financeiro do Governo Federal; grande dependência do emprego público, que corresponde, juntamente com as atividades de defesa e segurança, a quase 50% do PIB estadual. Outros problemas econômicos relacionam-se com o caráter desorganizado, disperso e descontínuo da produção, que é de pequena escala e de baixa qualidade, o que afasta potenciais investidores e compradores; apresenta problemas logísticos de fornecimento de matéria-prima e baixa qualificação da mão de obra; os produtores são pequenos, se encontram desorganizados e apresentam baixos índices de produtividade e competitividade; a precariedade do transporte e da infraestrutura, de meios e vias de comunicação incide no aumento dos custos de produção; e o Estado, com uma baixíssima produção, é altamente dependente de produtos externos (como se comprovou com a alagação da BR-364 provocada pela cheia do rio Madeira), aumentando assim seus níveis de preço, que, por sua vez, são determinados pelos oligopólios e monopólios, existentes na distribuição.</p>	<p>Ante a escassez dos fatores produtivos, tais como terra (recursos naturais) e capital, o foco da política pública deve ser a qualificação da força de trabalho e o setor dos serviços, incluídos os serviços produtivos, para gerar uma economia produtiva e monetária “própria e real”.</p> <p>Para diminuir os preços e favorecer os 770.000 consumidores, os monopólios e oligopólios, na produção e distribuição, têm de ser regulados, bem como devem ser realizadas importações de mercadorias, de onde sejam mais baratas.</p>

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
<p>Apesar dos últimos 3 governos (5 mandatos) estaduais terem implementado mudanças estruturais na administração, tendo como foco o setor econômico prioritário – florestal – e, como diretriz, o Estado interventor ou não interventor, sendo variáveis de um governo para outro, de terem adotado uma política ativa e de incentivos à produção e uma estrutura organizacional adequada, dotando-a dos meios necessários para tentar uma melhor prestação de serviços públicos, tais medidas não foram suficientes para criar um clima de estabilidade, certeza, claros sinais de mercado e de incentivos econômicos, que atraísse empresários e investidores de maior porte</p>	<p>Trocar o foco da política, ora centrado na agropecuária e na indústria, para o setor terciário dos serviços. Gerar um grande e participativo debate regional, que conclua com um plano regional de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo, que gere estabilidade e reduza a incerteza econômica na região</p>
<p>O diagnóstico observou o caráter disperso e “atrasado” dos produtores rurais familiares; a baixa qualidade do solo para as atividades agrícolas; o uso de práticas culturais inadequadas e degradantes; o elevado índice de desmatamento da pecuária extensiva; e a presença de poucos técnicos de extensão rural</p>	<p>Reduzir os apoios, subsídios e incentivos à produção agropecuária e industrial e concentra-los no setor de serviços</p>
<p>Desigualdade (os 20% mais ricos se apropriam de 68% da renda)</p>	<p>Políticas redistributivas (reforma agrária, aumento dos salários públicos e universalização dos programas de inclusão social)</p>
<p>Baixa renda (em Rio Branco, para os que têm a renda mais elevada, o salário médio mensal é de 3,4 salários mínimos); melhoramento do IDH</p>	<p>Universalização das políticas de inclusão social até eliminar a pobreza e aumento dos salários públicos das instâncias municipal e estadual</p>

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
<p>Maioria da população (66,35%) é urbana, e os centros urbanos participam com a maior contribuição ao PIB. Rio Branco concentra maior parte das atividades econômicas, com uma participação no PIB estadual de 52,7%. Baseado em números de unidades de empresas do Censo do IBGE (2010), Rio Branco destaca-se com o maior número de unidades locais: 6.046. Nessa cidade, o salário médio mensal é de 4,3 salários mínimos e o número de pessoas ocupadas é de 99.803 habitantes. Sendo assim, a capital concentra grande parcela da população, a maioria urbana, a maioria do PIB, a maioria das empresas, a maioria da população ocupada e empregada com carteira assinada, a maioria do emprego informal, o maior salário médio mensal, tendo como carro-chefe da economia o setor serviços.</p>	<p>Foco das políticas públicas nas cidades, com ênfase orçamentária na Capital. Desenho e implementação de uma forte política de geração de emprego e renda, focalizada no setor informal e dos serviços</p>
Fome e desnutrição	Política de segurança alimentar
Setor serviços gera mais emprego (51,9% da PEA) e mais renda (66% do PIB)	Foco das políticas no setor serviços
Setor informal gera mais emprego (224.813 postos de trabalho) e renda, etc.	Foco das políticas na economia informal
Pequenos e médios empreendimentos geram mais renda, emprego, etc.	Foco das políticas nos pequenos e médios empreendimentos
As compras, produção e vendas de tipo associativo geram mais lucro e menores custos	Foco das políticas nos empreendimentos associativos
A dotação dos fatores produtivos capital, terra (recursos naturais) e força de trabalho qualificada é baixa	Qualificar a força de trabalho – foco na educação, pesquisa, extensão, treinamento, C&T, e inovação tecnológica, principalmente aquela orientada ao setor terciário –

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
<p>O Acre apresenta um dos menores PIB's do país (o menor, em 1998) e tem elevada dependência dos repasses do Governo Federal, elevada dependência do setor público (repasses e emprego público, que correspondem à principal fonte do PIB. O valor agregado pela administração pública regional ascende a 31,2%).</p> <p>As atividades agrícolas e industriais enfrentam muitos problemas e apresentam baixa eficiência econômica; os mercados de grande proporção são mono ou oligopolizados (a gasolina e o cimento, entre outros, são os mais caros do país), onde a maioria da população é consumidora</p>	<p>Foco das políticas no setor produtivo e especialmente no setor dos serviços para criar uma "economia produtiva" e "monetária" de caráter real; foco dos apoios, subsídios e incentivos no aumento da produtividade dos fatores produtivos do setor terciário; priorização dos produtos que saem mais baratos, produzindo localmente, e dos que saem mais baratos, comprando fora, bem como controle de monopólios e oligopólios para favorecer os consumidores.</p> <p>Promover acordos de competitividade por cadeia produtiva – incluindo todos os agentes dos diferentes elos e segmentos – para todos e cada um dos produtos, priorizados como passíveis de serem produzidos local e regionalmente</p>
O mercado é muito pequeno e impede a chegada de grandes capitais (776.463 consumidores)	Política de endogeneização do desenvolvimento
Pequena parcela da população está ocupada	Políticas de geração de emprego e renda, focadas no setor serviços. Criação de oportunidades de estudo, trabalho e lazer
Precariedade da matriz energética	Foco das políticas no setor serviços
Deficiências no transporte e rodovias	Manutenção permanente de estradas, dos principais ramais (que servem de escoamento à produção) e das ruas das cidades
Pequenas escalas de produção na agricultura e indústria	Foco da política no setor serviços, principalmente naqueles que abrangem a maioria de produtores. Priorização de projetos produtivos integrados vertical ou horizontalmente, de maior valor agregado e com maior impacto econômico em termos de geração de emprego e renda
Pouca integração na agricultura e indústria	Foco da política no setor serviços
Pouco valor agregado na agricultura e indústria	Foco da política no setor serviços
Deficiências tecnológicas	Foco da política no setor serviços e na educação, inovação, C&T afim
Deficiências no fornecimento, na agricultura e na indústria	Foco da política no setor serviços
Baixa reprodução do capital na agricultura e na indústria	Foco da política no setor serviços. Incentivos fiscais ao reinvestimento de lucros e mais-valia e à poupança local e regional

Problemas, situações e oportunidades	Soluções ou oportunidades de política pública
Muitas restrições econômicas à produção agrícola e industrial	Foco da política no setor serviços; foco nas soluções microeconômicas e institucionais
Restrições mesoeconômicas	Foco da política no institucional, na democracia, nas políticas sociais e no cultural, de tipo urbano
Agricultura comercial e agricultura familiar ineficientes	Retirada dos estímulos e apoios, dotação de bolsas para agricultores familiares e transferência dos outros recursos para o setor de serviços
Serviços públicos incompletos	Foco da política de infraestrutura, na luz/energia, água potável e esgoto
Moradia insuficiente (carência de 23.639 moradias)	Política habitacional
Média eficiência administrativa do setor público	Modernização institucional, treinamento e capacitação. Plano de carreira
Presença de oligopólios e monopólios	Política de intervenção na economia
Presença de falhas, imperfeições e assimetrias econômicas	Fortalecimento do governo do Estado e do mercado regional
As empresas têm boas taxas de lucro	Retiro dos estímulos e apoios dos setores primário e secundário e transferência dos recursos para o setor serviços
Baixo empoderamento dos beneficiários das políticas públicas	Menos paternalismo e assistencialismo; pedir contraprestação ao beneficiários; estabelecimento de parcerias público-privadas
Investimentos e gastos públicos na área urbana dão maior retorno econômico e político e com menos tempo que os realizados no campo	Foco do gasto e investimento públicos nas cidades, especialmente Rio Branco, que tem a maior população urbana, melhorando as condições de vida e gerando oportunidades de emprego, produção, estudo e lazer

Levando em conta as restrições econômicas ao desenvolvimento regional acreano, o próprio desenvolvimento regional em si e seu diagnóstico socioeconômico, bem como as experiências anteriores, em termos de políticas públicas, são colocadas algumas considerações que explicam as anteriores sugestões de política pública:

- A diretriz do modelo de desenvolvimento econômico regional no Acre pode e deve apontar nos dois sentidos: fortalecer o mercado e fortalecer o

Estado. Por um lado, fortalecer o Estado, em termos quantitativos e qualitativos, passa pelo melhoramento da sua eficiência, em suas funções de planejamento, coordenação e regulação (intervenção) econômicas, para superar imperfeições, assimetrias, falhas de mercado e fora do mercado. Além disso, fortalecer o mercado, no sentido de estimular, apoiar e promover a participação privada, em suas funções de coordenação, empreendedorismo, e livre concorrência. Estado e mercado fortes garantem maior fluidez de capitais. Como coloca o Neoinstitucionalismo, é preciso ter um Estado forte para enfrentar problemas, como os elevados custos de transação – em contratos, seguros, segurança, etc. ; o não cumprimento dos direitos de propriedade - contratos, escrituras, etc. –; as falhas de mercado – externalidades, assimetrias, imperfeições, monopólios e oligopólios, mercados incompletos, informais e ilegais, forte presença de risco e incerteza, etc. –; as falhas fora do mercado – efeitos resultantes da política e ação públicas –; as imperfeições na informação – informação incompleta, custosa, não fidedigna, inacessível, etc. –; a organização inadequada – estrutura de governança e organização inadequadas –; e as incorretas decisões e eleições mercantis, etc.

- A orientação da participação pública tem que diminuir o tom paternalista e assistencialista presente em sua ação, estabelecendo parcerias público-privadas e pedindo contraprestação – trabalho, recursos naturais ou dinheiro – aos beneficiários dos diferentes projetos públicos, para ganhar o empoderamento deles em torno dos projetos e programas públicos. Por sua vez, o poder público tem que abrir muito mais as portas a uma verdadeira participação cidadã no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas, ganhando assim governabilidade e legitimidade políticas, bem como reforçando ainda mais o empoderamento dos cidadãos em iniciativas públicas.

- Na medida em que os investimentos e gastos públicos são mais “produtivos”, em termos de retorno econômico (geração de emprego e renda), em termos políticos (votos) e em termos da relação custo/benefício, na área urbana do que na rural, e que a maioria da população (contribuinte e consumidora) mora nas cidades e tem características urbanas, é preciso focalizar o orçamento estadual nas maiores cidades, visando ao melhoramento das condições de vida e à geração de oportunidades de estudo, trabalho, de cria-

ção de unidades produtivas – formais e informais –, bem como de lazer de tipo urbano – cultura, artes, desporto, etc.

- Acompanhando a realidade econômica regional, na qual o setor econômico mais dinâmico, em termos de geração de emprego e renda, corresponde aos serviços – setor terciário –, a priorização e focalização do gasto e investimentos públicos (federais, estaduais e municipais) devem ser orientados, principalmente, para seu favorecimento. Os investimentos de curto, médio e longo prazo em educação – em todas suas modalidades –, treinamento, capacitação, pesquisa, inovação, ciência e tecnologia, vão garantir um futuro promissor para o Acre como produtor de conhecimentos, ideias, tecnologias, serviços produtivos e serviços básicos – na educação, saúde, etc. –, típicos do terceiro setor. Conforme a teoria da inovação induzida, trata-se primeiro de substituir o fator produtivo escasso – capital – pelo fator abundante no médio e longo prazo, que, no caso da atual proposta, será o trabalho altamente qualificado, gerador de tecnologias, conhecimento e ideias. Em segundo plano, trata-se de gerar e induzir a inovação e difusão tecnológicas, tanto a partir da oferta tecnológica quanto de sua demanda, por parte dos setores público e privado – investidores, empresários, produtores de bens e de tecnologias, institutos de pesquisa, universidades, etc. –.

- A experiência do projeto Reça demonstrou que as soluções às restrições macro, micro e mesoeconômicas na região correspondem às soluções de tipo microeconômico e institucional. As soluções microeconômicas passam pela criação de oportunidades de investimento e pela facilitação na criação e consolidação de empreendimentos – formais e informais – de pequeno e médio porte, preferencialmente os de tipo associativo. Por um lado, como comprovado pela experiência brasileira, latino-americana e europeia, os empreendimentos de pequeno e médio porte em grande quantidade geram mais renda e emprego do que a grande indústria e, por outro lado, os grupos associativos de produtores e comercializadores, que conseguem romper a sua dependência do mercado comercial de crédito, montando seus próprios fundos de crédito rotativo, garantem recursos financeiros para o presente e para o futuro, a menor custo. Aos poucos e com o aprendizado (*know-how*) adquirido através do trabalho do setor público, com os empreendimentos privados, é possível desenhar no médio prazo uma política estadual públi-

co-privada exclusivamente microeconômica, orientada a facilitar, resolver, estimular e promover a produção privada e público-privada, com o objetivo principal de elevar os índices de produtividade dos fatores produtivos.

- Baseados na teoria das vantagens comparativas, faz-se necessário priorizar produtos que podem e devem ser produzidos local e regionalmente – agora ou no futuro próximo – de forma eficiente (baixo custo, elevada produtividade, rentabilidade aceitável, excelente qualidade e bom atendimento ao cliente), bem como dos produtos cuja compra em outros estados brasileiros, países vizinhos ou afastados seja definitivamente mais econômica, favorecendo assim os consumidores (770.000 habitantes) com preços mais baixos e melhor qualidade dos produtos, e valorizando o dinheiro dos contribuintes, que são muitos. Esse dinheiro agora pode ser investido ou gasto de forma mais “produtiva” no setor de serviços. Os produtores excluídos dessa priorização devem estar cobertos por outras políticas econômicas e sociais compensatórias.

- Dadas as características de disparidade e diversidade no desenvolvimento regional acriano, a existência de um padrão espontâneo de especialização produtiva, nos diversos municípios, as inúmeras restrições econômicas enfrentadas pelos produtores acrianos e, considerando exercício anterior de priorização de produtos, o modelo de desenvolvimento econômico regional pode apontar a endogeneização, fortalecendo ou criando os sistemas locais de inovação e os arranjos produtivos locais, sem deixar de apoiar, simultaneamente, os exportadores mais eficientes, que enviam seus produtos para outros países ou estados da União. Segundo Amaral Filho (2001, p. 262), a teoria da endogeneização do desenvolvimento local e regional é entendida como um processo de crescimento econômico, de contínua ampliação da capacidade de agregação de valor aos produtos e da capacidade de absorção pela região, cujo desdobramento é a retenção de excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes e de *know-how*, provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local ou regional. O caráter endógeno desse processo não necessariamente tem um sentido autocentrado na própria região ou no local, quando os fatores propulsores podem ser vistos tanto pelo lado da endogeneização ou internalização da poupança ou do

excedente, quanto pelo lado da acumulação de conhecimento, das inovações e das competências tecnológicas geradas no local ou em outras regiões, com repercussões sobre o crescimento da produtividade dos fatores. O mais importante das considerações até aqui colocadas e do desenvolvimento endógeno corresponde ao objetivo de elevação dos índices de produtividade dos fatores produtivos. A produção de riqueza e de *know-how*, gerada com as hidrelétricas Jirau e Santo Antônio, de Rondônia, e com o polo industrial de Manaus podem ser endogeneizados pelo Acre, sempre que acompanhada de uma eficiente estratégia de planejamento. Esse crescimento endógeno também pode estimular as trocas intermunicipais de produtos oriundos do Acre, gerados pela especialização produtiva espontânea já existente, bem como pelas transferências de recursos (dinheiro, conhecimento, tecnologias, experiências produtivas, etc.) para os municípios menos favorecidos com esse padrão de especialização, diminuindo assim as disparidades no desenvolvimento regional.

- Para ganhar a viabilidade política e cognitiva das considerações anteriores e das próximas, tem que se realizar um amplo processo de deliberação e planejamento do desenvolvimento regional de curto, médio e longo prazo, com participação de todas as forças políticas e sociais vivas e dos formadores de opinião, que garantam a continuidade das políticas públicas ao longo do tempo, para, assim, atrair e motivar investidores e alcançar níveis superiores de acumulação do capital. Nesse processo é fundamental a participação dos técnicos, especialistas, mestres, doutores e pós-doutores, das diferentes áreas do conhecimento, bem como a conformação de grupos interdisciplinares de trabalho, onde a participação da Ufac torna-se imprescindível.
- A viabilidade econômica relacionada às considerações anteriores está, sobretudo, em se criar o portfólio produtivo do Acre – com indicadores de eficiência econômica para todos e cada um de seus produtos, mantendo a visão ampla das cadeias produtivas – que sirva para a tomada de decisões no processo de priorização dos produtos e na delimitação da especialização produtiva regional e local, para, posteriormente, realizar acordos de competitividade por cadeia produtiva de cada um dos produtos priorizados, com participação de todos os agentes envolvidos nos diferentes segmentos – eles – produtivos. Elevando-se a produtividade dos fatores produtivos e ganhan-

do competitividade, tanto na produção individual quanto, conjuntamente, na totalidade dos segmentos e cadeias produtivas por produtos da região, é possível ganhar uma vaga nos mercados, os quais, por sua vez, são cada vez mais globalizados e competitivos. Agora, o que fazer, por exemplo, com as atividades produtivas e os produtores da agricultura familiar, que são altamente ineficientes, em termos do desempenho econômico, e que ganham rendas em níveis de miséria – abaixo do salário mínimo por família –, apesar do papel que desempenham na produção dos alimentos e por cuidarem do patrimônio ambiental? Na medida em que equacionar essa problemática – gerar tecnologias específicas para agricultura familiar, de elevada eficiência econômica e produtividade – é tarefa bastante cara, dispendiosa e com poucas possibilidades de atingir elevados índices de eficiência microeconômica – dadas todas as restrições econômicas e naturais já estudadas –, o destino da maioria desses recursos humanos, físicos e financeiros públicos, até hoje alocados pelos governos municipal, estadual e federal para a agricultura familiar acreana, pode ser alocado nas cidades, no setor de serviços, bem como na educação e inovação tecnológica. A menor parte desses recursos, anteriormente gastos ou investidos para equacionar esse problema, pode cobrir um fundo para financiar uma bolsa aos produtores rurais da agricultura familiar. A bolsa, somando-se ao que ganham hoje com a produção de autoconsumo, com a escassa renda de comercialização de alguns produtos e com a venda da sua força de trabalho, garante um maior nível de renda, que, por sua vez, compensa sua principal função: cuidar da floresta. Ao contrário, se a decisão for pela intervenção pública na oferta de tecnologias específicas de elevada produtividade para a agricultura familiar, essas têm que ir acompanhadas de infraestrutura – ramais, estradas, luz elétrica, armazéns, escolas, postos de saúde, etc. –; tecnologia – plantas de processamento, câmaras frias, despolpadoras, maquinário agrícola, etc. –; crédito – que podem ser os fundos financeiros rotatórios, de propriedade dos grupos associativos de produtores e comercializadores –; e fortalecimento das organizações produtivas – nas áreas de gestão, custos, comercialização, contabilidade, qualidade, e processos produtivos –. A realização de Acordos de Competitividade entre todos e cada um dos elos e membros de cada uma das cadeias produtivas regionais é fundamental para reduzir os custos – comprando e vendendo coletivamente, ganhando conseqüentemente poder de barganha –, para intercambiar experiências e tecnologias e assim

crescer em produtividade e competitividade, para melhorar a qualidade e o atendimento ao cliente e para acumular poder político frente aos diferentes grupos de interesse públicos e privados, envolvidos na cadeia ou na economia regional e nacional. Por conseguinte, a realização dessa grande lista de requisitos, no intuito de lograr elevados índices de competitividade, por parte da agricultura familiar e do conjunto de produtores envolvidos na especialização produtiva por municípios, exige um grande esforço, bem como alocação de gigantescos volumes de investimento e gasto público de curto, médio e longo prazo, cujo retorno econômico, quando for alcançado, se dará a partir do médio e longo prazo. É importante considerar ainda as elevadas e permanentes despesas de manutenção e depreciação dos bens de capital e da infraestrutura acima mencionados.

- Para ganhar mercados e competitividade, conforme a visão das cadeias produtivas, é preciso que os produtores e comerciantes individuais se associem para realizar compras conjuntas – insumos, maquinário, ferramentas, crédito, assistência técnica, etc. –, intercâmbios de experiências produtivas, comercialização e distribuição conjunta dos seus produtos, para assim conseguir eliminar intermediários ou outros comercializadores, obtendo desta forma maior poder de barganha, que serão traduzidos em menores custos de compra e em maiores preços de venda. No caso das atividades agropecuárias, procurar manter a produção de autoconsumo simultaneamente com a produção destinada à comercialização, garantindo maior solidez econômica aos produtores rurais.

- Para alcançar a viabilidade social e cultural concernentes às considerações anteriores, além de realizar um verdadeiro processo participativo de deliberações e decisões em torno das escolhas e alocações de recursos públicos de curto, médio e longo prazo – relacionados com a economia e o desenvolvimento regional –, é necessário criar e materializar concomitantemente as mencionadas oportunidades de trabalho, estudo, investimento, empreendedorismo e lazer no meio urbano. Assim como foi visto na teoria e na prática, o elemento cultural é fundamental na explicação do sucesso, fracasso, construção e mudanças das instituições, do desenvolvimento regional e do mesmo Projeto Reca. O estado do Acre é *sui generis* em termos culturais, pois, por um lado, possui uma história com dimensões semelhantes à de

um país. Enfrentou e venceu uma guerra por independência, declarando-se brasileiro, em termos territoriais, culturais e de cidadania; fez frente ao desenvolvimento capitalista e à expansão do sistema agrícola, que se movia no sentido de excluir instituições, culturas, povos e sistemas produtivos pré-existentes. Por outro lado, tem uma cultura que facilmente se adequa às mudanças, que passou da canoa ao avião, do afastado seringal à cidade, da cultura da selva, com as suas nobres tradições, à cultura do consumo massivo, do funcionalismo público e do sistema político tradicional. O atual governo, consciente dessa realidade e das suas potencialidades, está tentando recuperar todos aqueles antigos e nobres valores relacionados ao estilo rural de viver. Faz-se necessário, portanto, aprofundar os aspectos culturais e sociais de caráter regional e, sobretudo, urbano, no sentido de reverter aquele quadro de instituições negativas, refletidas em péssimos indicadores sociais (delinquência, violência, prostituição, drogadição, alcoolismo e trabalho infantil, etc.) e que influencia o comportamento e seleções dos indivíduos. Trata-se de desenvolver um processo de construção de identidade regional com características urbanas e modernas, em harmonia com a cosmovisão da maioria da população e com os novos tempos.

Quanto às considerações sobre a forma em que o desenvolvimento regional acreano pode se encaixar na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, se admite que, através da compreensão do estágio atual das restrições ao desenvolvimento, das disparidades regionais e da diversidade produtiva no estado do Acre, é possível fornecer subsídios à Fase II da PNDR, bem como à tomada de decisões de política pública, elaboração e condução de planos, programas e projetos – municipais, estaduais, regionais e sub-regionais – de desenvolvimento econômico.

Os objetivos do desenvolvimento regional devem focar a elevação dos índices de produtividade dos fatores produtivos, a diminuição do desmatamento, das emissões de gases – através da implantação de SAF's, sobretudo, em áreas já degradadas – e da pobreza regional – aumentar a sua renda, através da geração de emprego e de oportunidades para produzir –; melhorar a segurança alimentar – garantir para toda a população o acesso permanente aos alimentos nas qualidades e quantidades necessárias –; melhorar a segurança econômica dos produtores – reduzindo a incerteza através da estabilização da política pública e fomentando a criação de fundos rotatórios de crédito comunitário para eliminar a dependência finan-

ceira –; auxiliar a redução das desigualdades regionais – que vão além da frágil dotação de recursos naturais –, através da própria política regional de desenvolvimento endógeno e de transferências internas. O estudo e pesquisa permanentes sobre o desenvolvimento regional podem municiar constantemente propostas concretas de intervenção, com distribuição de atividades produtivas e de inovação promissoras, de tipo sustentável, que apontem para a dinamização da regional, orientada a ativação dos potenciais de desenvolvimento.

É importante fortalecer e promover os arranjos produtivos locais e sistemas locais de inovação, para reforçar a especialização e diversificação produtiva municipal, possibilitando um desenvolvimento regional endógeno, que permita no médio prazo, no mínimo, a segurança alimentar e as trocas entre municípios, sem excluir, obviamente, as atividades de exportação para outros estados e países.

Tal contexto, junto com a definição de uma política industrial e comercial de longo prazo, permitirá criar as condições econômicas que viabilizem a chegada e atração de grandes investimentos, poupança, tecnologia e *know-how*. No atual mundo globalizado, as áreas que apresentam melhores condições de atração localizada são as que possuem atributos vantajosos de infraestrutura, recursos humanos, tecnologia e qualidade de vida. As áreas excluídas da dinâmica de mercado – como é o caso do Acre, até hoje – tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e a apresentar menores níveis de renda e bem-estar.

Nestes territórios rurais amazônicos, a inserção social produtiva da população rural passa pela criação de oportunidades – terra regularizada e com escritura pública, que possibilite o acesso ao financiamento, além dos elementos acima mencionados –, pela oferta de bons serviços de educação e saúde, pela abertura de vias de comunicação que garantam o escoamento da produção, no sentido de possibilitar a elevação da renda das famílias, melhorando sua qualidade de vida, minimizando a tendência migratória às cidades e estimulando o binômio produção/preservação ambiental das matas.

Em concordância com a nova proposta da PNDR, a qual, além da apresentação de um mapa de elegibilidade regional, sugere um novo modelo de gestão da política regional, elevando-a à categoria de política de Estado, os *police-makers* da PNDR, juntamente com os governantes, *poli-*

ce-makers locais e regionais, gestores públicos, ONG's, e os beneficiários do Acre, podem estimular as práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento participativo, que garantam o sucesso e eficiência das políticas públicas, o empoderamento e a satisfação dos beneficiários. A bancada acreana, no Congresso da República, tem que criar o *lobbie* suficiente para que o Acre entre como parte das principais prioridades da PNDR.

Na medida em que o Estado já implementou a primeira fase do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre – programa transversal que envolve a maioria de secretarias estaduais –, co-financiado pelo BID, que se propõe avançar em sua segunda fase, valeria a pena juntar esforços com a PNDR, no intuito de desenhar e implementar um plano de desenvolvimento sustentável para a microrregião de Rio Branco – classificação 12 código 120204, caracterizada como estagnada e de prioridade máxima – e outro para a microrregião de Cruzeiro do Sul – classificação 09 código 120101, caracterizada como dinâmica e com prioridade máxima –. Em escala sub-regional, nas duas mesorregiões, nos municípios fronteiriços com a Bolívia e Peru, seria interessante a implementação de planos de cooperação e desenvolvimento internacional entre os três países – Peru, Bolívia e Brasil –, nas dimensões binacional ou trinacional, a exemplo do projeto-piloto de cooperação transfronteiriça entre Amapá e Guiana Francesa, no interior da PNDR.

Na fronteira com a Bolívia, na divisa dos municípios de Epitaciolândia e Plácido de Castro, no território boliviano, existem duas zonas francas. Essa particularidade também poderia ser explorada, através da criação de zonas francas ou políticas similares, no território acreano, que sirvam para atrair excedentes dos países vizinhos, e especialmente de Rondônia, que atualmente conta com fortes investimentos, produto da realização das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio.

A realização de intercâmbios de experiências com a Europa – que tem longa tradição no planejamento e desenvolvimento regional descentralizado –, por parte de governantes, gestores, empresários, produtores e beneficiários da região (como já fizeram dirigentes da PNDR), com a realização de visitas a indústrias, estabelecimentos comerciais e projetos de desenvolvimento territorial bem sucedidos, permitiria entrar em contato direto com tecnologias produtivas, modelos de comercialização e de coo-

peração, que podem ser aplicados no Acre, especialmente, quanto à gestão de projetos transfronteiriços, aprendendo com o *design* de móveis e às tecnologias europeias dos setores da fruticultura e da indústria de laticínios. A redução das desigualdades regionais passa necessariamente, portanto, pela articulação da ação pública, em torno de realidades territoriais bem marcadas e reconhecidas.

A política agrícola regional

Em termos gerais, se pode observar que, no planejamento da política agrícola, com a individualização dos projetos por culturas, se perde a ideia globalizante dos SAF's, vistos como sistemas integrados de produção no interior do Estado, dos municípios e de cada uma das unidades produtivas, que, além de intercambiar fluxos de recursos, aplicam tecnologias e práticas apropriadas de produção comuns. Acaba sendo um planejamento regional centralizado de tipo individual, por culturas e produtores separados, sem a visão de conjunto, em termos de compra – de insumos, maquinário, ferramentas e bens de consumo –, de produção – que engendrem um mesmo padrão tecnológico de práticas (sustentáveis), produtividade e qualidade –, armazenamento, conservação, transformação e de vendas conjuntas, que permitam aumentar o poder de barganha, reduzir os custos e a intermediação, bem como aumentar os lucros.

O planejamento de baixo para cima, iniciado desde o planejamento participativo –entre o técnico e o produtor – de cada uma das unidades produtivas, de forma agregada, pode produzir o plano municipal, cuja agregação resultará no plano estadual de produção agrícola, projetado com base nas condições, necessidades e potencialidades locais – dados do ZEE e especificidades de produtividade, de custos e de solos –, que, contrastado com as demandas locais, regionais e nacionais, pode resultar no plano estadual definitivo de produção agrícola. A política estadual agrícola deve ser fruto de um plano estadual próprio, que integre todas as atividades, desde a pré-produção, passando pela produção e pós-produção de todas e cada uma das diferentes cadeias produtivas priorizadas.

No tocante às soluções agrícolas, para que a política de desenvolvi-

mento regional, baseada no binômio preservação/produção rural, funcione na Amazônia, é necessário cumprir os objetivos relacionados a fixar o homem no campo, com qualidade de vida, para produzir e cuidar do meio ambiente, bem como para comercializar seus produtos, deixando de ser um simples agricultor de subsistência para tornar-se também agricultor, produtor e comerciante, ou seja, um empresário rural, de preferência, vinculado a uma associação de produtores e/ou de comercializadores e ao mercado, interessado na superação permanente de seus índices de produtividade e competitividade, individuais e coletivos, que busque um desenho da forma organizativa mais conveniente para administrar seus negócios, facilitando e estimulando a criação de organizações e empresas associativas. Vale a pena, de forma paralela, conservar a produção de autoconsumo e aquela orientada para o mercado.

Como visto anteriormente, algumas das principais soluções microeconômicas, no âmbito agrícola, para o Acre e a Amazônia Ocidental brasileira, consistem em: plantar culturas nativas perenes de alto valor econômico e com mercado crescente; reduzir os custos de produção e melhorar a fertilidade, mediante a proteção vegetal do solo; enriquecer o solo, plantando espécies nativas e protegendo-o com leguminosas rasteiras, que fixam nitrogênio; comprar e vender coletivamente, no sentido de reduzir custos e elevar o poder de negociação com vistas a aumentar os lucros; construir a infraestrutura produtiva e de serviços, atualmente inexistente; armazenar, processar, esfriar ou congelar os produtos – integração vertical –, agregando assim maior valor, aumentando o lucro; desenvolver os arranjos produtivos certos, com maior produtividade e rentabilidade econômicas, juntamente com “receita técnica”; criar, a fundo perdido, o fundo de crédito rotatório para os grupos associativos, que permite manter crédito próprio para seus membros, de forma permanente e independente do sistema financeiro tradicional; terceirizar a gestão administrativa dos projetos, sem, no entanto, perder seu controle comunitário; estabelecer para cada associação de produtores e comercializadores uma grande e eficiente rede de relações com fornecedores, compradores, vendedores, pesquisadores, comerciantes, governo, ONG’s, etc., sempre visando a solucionar um gargalo concreto ou específico, o que lhes permite o “controle” da cadeia produtiva e se integrarem produtivamente, de forma a fazer crescer as escalas de produção. É muito importante começar pelo final, ou seja, tendo

os nichos de mercado identificados e a comercialização potencialmente garantida, podendo prosseguir com a produção, transformação, conservação e agregação de valor sobre os produtos.

Quanto à questão técnica das receitas, constata-se que: o cupuaçu solteiro apresenta maior produtividade, cuja cultura se relaciona bem com a seringa e a andiroba, o que não ocorre com a pupunha, uma vez que competem pelos mesmos nutrientes, tais como fósforo e potássio; é necessário adubar para repor nutrientes perdidos, por meio da introdução de leguminosas, tais como “crotalária”, “poerária”, “mucuna”, “flemíngia”, “desmódio”, e “feijão do porco”, pois as mesmas fixam nitrogênio ao solo; é possível também recuperar fertilidade, mediante o uso de biofertilizantes e da prática de “calagem”; é melhor implantar SAF’s, com diversidade de culturas, em áreas já degradadas, do que desmatar novas áreas para sua implantação; é possível usar as áreas de pasto para a criação de gado, que serve como uma poupança para as emergências das famílias, onde se aplique o sistema de rotatividade dos campos, implantando cercas elétricas, a partir da energia solar, envolvendo a formação de “piquetes” menores, bem como se pode aproveitar tais áreas também com o plantio de gramíneas mais produtivas (FORERO, 2007 a, p. 11)

Em relação à pupunha, a sua produção é bastante rentável, pois o seu único gasto está relacionado com o controle de fungos. Além da venda de palmíto, a semente também conta com um bom mercado e excelente preço. As polpas de açaí e cupuaçu têm muita demanda no Nordeste e Sudeste do país. Em relação a atividades agrícolas que se harmonizam, mantenho a qualidade do solo, tem-se que:

As experiências de plantar café, cacau, arroz, feijão, milho e mandioca – lavouras brancas –, em monocultura, sob o sistema agrícola de produção, não funciona, por problemas de pragas e enfermidades. Sem derrubar a floresta ou utilizando as áreas já degradadas, implantando culturas adaptadas à região, é possível produzi-las consorciadas com uma pequena pecuária e extrativismo (FORERO, 2007a, p. 07)

Os SAF’s, além de interromperem a prática itinerante – derrubada, queimada, cultivo, colheita, abandono, capoeira, em um ciclo sucessivo de derrubada e queimada –, servem para cobrir o solo com leguminosas rasteiras, que o protegem do sol e da chuva, favorecendo a fertilidade e a manutenção da flora e fauna nativas. Também, acabam com a monocultu-

ra, tão prejudicial ao meio ambiente e ao bolso dos produtores, bem como permitem a recuperação de áreas já degradadas, onde a prática do plantio direto é aconselhável.

As vantagens ecológicas e potencialmente econômicas dos sistemas agroflorestais, de culturas permanentes de alto valor econômico e mercado crescente, se originam parcialmente na sua longevidade, que permite uma reciclagem mais completa de nutrientes, que podem expandir a produtividade da terra já preparada. As plantas perenes enraizadas interceptam os nutrientes lixiviados da superfície do solo e armazenam os restos de matéria orgânica, reciclando-os novamente em nutrientes, através do processo de decomposição, ao mesmo tempo em que, com a proteção física do solo, que os sistemas radiculares e de dossel florestal propiciam, reduzem a erosão. O sistema multiestrata é aconselhável (FORERO, 2007a, p. 07).

Finalmente, no âmbito urbano, em todas as cidades acreanas, é possível garantir a segurança alimentar, na medida em que a população-alvo é pequena – se comparada com os grandes centros urbanos – e concentrada, onde já existem programas públicos e privados orientados nesse sentido, com custo não muito elevado, e considerando que ao redor das cidades sempre há produção pecuária, de hortaliças e frutas. Torna-se claro que, para Rio Branco e Cruzeiro do Sul, cidades que detêm maior orçamento e que contam com mais programas desse tipo, fica bem mais fácil gerar soluções quando surgem problemas orçamentários.

À medida que existem diversas condições e situações em que as pessoas convivem com insegurança alimentar (fome ou desnutrição), as soluções também devem ser variadas. Assim, por exemplo: “morador de rua” precisa de alimento pronto para o consumo imediato, que pode ser suprido por vários Restaurantes Populares, localizados em diversos bairros, ou por oferecimentos de sopões estrategicamente localizados; famílias que possuem moradia, mas não tem fogão, gás, alimentos e panelas, precisam providenciar fogão, kit de panelas, auxílio-gás e cestas básicas; pessoa que mora só, sendo doente ou muito velha, também precisa de comida pronta para o consumo. Como existem essas e outras situações e condições, afinar a logística é a parte mais trabalhosa, para o sucesso do programa. Mas, é possível e de grande impacto no melhoramento das condições de vida da população acreana.

A política pública

As constantes mudanças de foco e diretriz das políticas públicas e do planejamento regional, de um governo para outro, afastam os potenciais investidores de fora e desestimula os investidores locais, geram uma série de custos públicos de baixa e lenta recuperação e impede a possibilidade de projetos de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo. O imediatismo, as pequenas escalas de produção dos projetos, o grande número de pequenos projetos, pensados em virtude da falta de focalização das políticas públicas, a falta de consulta às comunidades, quando da tomada das decisões sobre o gasto e investimento públicos, bem como a visão estática e de curto prazo, impedem ou restringem os processos de acumulação de capital – originária e ampliada –, a focalização das políticas públicas, dos orçamentos e do potencial de irradiação em outros setores, fazendo com que grande parte do gasto e investimento públicos seja “improdutivo” e com que o “empoderamento” da população, em torno dos projetos públicos, seja baixíssimo, afetando assim a legitimidade dos diferentes governos. À medida que as estatísticas mostram que o setor serviços e informal apresentam a maior participação percentual na geração de emprego e renda, diante de escassas opções produtivas de tipo industrial e dos agronegócios na região, o mais lógico seria focalizar as políticas públicas, o gasto e investimentos públicos nesse setor, bem como desenhar estratégias participativas – não assistencialistas, nem paternalistas, mas de cooperação, cofinanciamento, contrapartidas e parcerias – no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas. A realização de um amplo e permanente debate-discussão-análise, com caráter participativo, sobre a realidade regional e seu desenvolvimento, pode gerar um plano participativo de desenvolvimento regional de curto, médio e longo prazo.

Conclusões

A conclusão relacionada ao objetivo de contribuir com algumas análises, sugestões e considerações para o aprofundamento do debate sobre o desenvolvimento regional acreano é a de que já passaram muitos anos, grandes volumes de recursos públicos foram investidos nesse tempo, bem como foram usadas várias tentativas de solução, sendo a maioria de tipo rural – que não foram consultadas e deliberadas massivamente –, que foram implementadas sem, no entanto, conseguir melhorias no desempenho econômico dos produtores, sobretudo, os ligados à agricultura familiar. Pelo contrário, o seu desempenho piorou, nos últimos dez anos. Nesse sentido, é necessário estudar o problema, debater e encontrar, coletivamente, soluções, para logo tomar providências. Os problemas da baixa eficiência econômica, tanto da produção agrícola familiar, quanto da alocação dos recursos públicos, no desenvolvimento regional, são temas de atualidade e de grande abrangência – espacial e temporal –, que precisam ser resolvidos em caráter de urgência. Levantar essa problemática faz parte da contribuição para o debate.

A hipótese de trabalho postulou que o desenvolvimento regional acreano e o projeto Reça têm, na explicação do seu desempenho econômico, dois fatores fundamentais: a) o contexto nacional e regional, com seus problemas e restrições de tipo macro, micro e mesoeconômicas e b) seu próprio desenvolvimento econômico, técnico, produtivo, administrativo, de comercialização e das suas relações, bem como sua dinâmica institucional interna de construção e mudança de instituições. A conclusão sobre a hipótese de trabalho aponta no sentido de que a maior incidência nefasta sobre o desempenho econômico é produzida pelo contexto regional e as suas restrições econômicas, e a de que as soluções são, principalmente, de tipo microeconômico e institucional.

Outra conclusão aponta para o fato de que o crítico contexto, com seus problemas, restrições e consequências, tais como a instabilidade e imprevisibilidade econômicas, constituíram-se, no caso do Reça, em uma poderosa força de inovação institucional, como disse Veblen, que foi aplicada, de forma criativa, no desenho das suas próprias soluções microeconômicas e institucionais, colaborando para eliminar ou diminuir o impacto nefasto

sobre o seu desempenho econômico. Em vez de pensar em se proteger dos impactos nefastos das restrições, as decisões focam a resolução dos seus próprios gargalos microeconômicos, sempre com parcerias específicas, que vão lhe garantir sucesso no seu desempenho econômico.

A conclusão sobre o mérito científico é a de que foi possível conciliar de forma harmônica as abordagens standard, institucionalistas e culturalistas em torno dos conceitos de instituição e de mudança institucional. Igualmente, vale ressaltar, o processo de compilação dos conceitos e das teorias neoinstitucionalistas, assim como o aprofundamento do estudo dos conceitos de instituição e mudança institucional, bem como de aplicação destas abordagens e da metodologia-teórica da dinâmica interna das instituições, apregoadas pelo professor Lanzara, no estudo sobre o caso do Projeto Reca e do desenvolvimento regional acreano, incluída nessa contribuição a política pública correspondente.

A conclusão sobre as considerações finais e sugestões é a de que elas fazem uma leitura diferente, com soluções diferentes das propostas de sempre, do mesmo diagnóstico sobre o desenvolvimento regional, desempenho econômico e sobre o Projeto Reca. Leitura e soluções diferentes também fazem parte do mérito científico do presente trabalho. Duas coisas explicam essa diferença, a abordagem institucionalista e a utilização de teorias e dados, na análise da problemática, bem como nas sugestões e soluções propostas.

Em termos das políticas públicas no Acre, a conclusão aponta no sentido de que já foi iniciada a inclusão social das classes que estavam por fora dos benefícios do desenvolvimento, restando agora, por conseguinte, a universalização e o aprofundamento da democracia econômica, para que se avance em uma verdadeira redistribuição de oportunidades, renda e das terras.

Uma última conclusão importante e que merece destaque é a de que o escuro e esquivo desenvolvimento regional acreano, para visualizar uma *luz ao fim do túnel*, deve priorizar, na política pública, as cidades, principalmente, a sua capital, os consumidores, o dinheiro dos contribuintes, o setor terciário dos serviços – na geração de oportunidades de emprego, produção e lazer – e informal, bem como realizar massivos investimentos nas áreas da educação, pesquisa, treinamento, capacitação, inovação, ciência e tecnologia. Sem os fatores produtivos terra, trabalho qualificado e capital, a luz no final consiste em qualificar a força de trabalho.

REFERÊNCIAS

ACRE. *Documento Final - 1ª fase*. Rio Branco: Sectma, 2000, v. 1, 116p.

ACRE. *Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre, Fase II: documento síntese - Escala 1:250.000*. Rio Branco: Sema, 2006. 356p.

ACRE. *Plano de Governo*. 2010.

ALSTON, L. J.; MELO, M. A.; MUELLER, B. & PEREIRA, C. *Political institutions, policy making process and policy outcomes in Brazil*. Isnie, 2004.

AMADEO, E. 1997. Custo do trabalho. Mesa IV. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil. Mitos e Realidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

ARAÚJO, E. A. de. *Alternativas de utilização de áreas alteradas no estado do Acre*. ZEE, 2012.

ARTHUR, B. A. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. In: *The Economic Journal*, 99 (394), março, 116-131. 1989.

_____. Self-reinforcing mechanisms in economics. In: ANDERSON, P. W. Y; ARROW, K. J. *The economy as an evolving complex system*. Menlo Park, CA, Addison-Wesley, edit., 9-32. 1988.

AXELROD, R. *The evolution of cooperation*. New York, Basic Books. 1984.

BACHA, C. Custo Tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil. Mitos e Realidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BARROS, M. J. R. Política econômica e Custo Brasil. In: Silva, L. I. L. da. *Custo Brasil. Mitos e Realidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. Os desafios da macroeconomia brasileira. In: BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília : Ipea/Cepal, 2002.

BEJARANO, J. A. *Economía política de la protección a la agricultura*. IICA - Ministério de Agricultura. Proyecto de Análisis de Competitividad del Sector Agropecuario Colombiano. Bogotá, 1995.

_____. *Economia de la agricultura*. TM editores. Universidad Nacional, IICA, FONADE. Bogotá. 1998.

BELLUZZO, L. G. de M. Desenvolvimento no Brasil. Relembrando um velho tema. In: *Políticas para a retomada do crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília : Ipea/Cepal, 2002.

BENHAM, A & BENHAM, L. *Property rights in transition economics: a commentary on what economists know*. Trabajo preparado para el National Research Councils Task Force on Economies in Transition. St. Louis, Missouri: Department of Economics. Washington University, 1996.

BERNAL, F. *Poder y crisis institucional en el campo colombiano*. Misión Rural, vol. 6. IICA. Bogotá: TM Editores, 1998.

BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. Políticas para a retomada do crescimento. In: *Reflexões de Economistas Brasileiros*. Brasília : Ipea/Cepal, 2002.

BLAUG, M. *Metodologia da economia*. II. 1, 2, 3. São Paulo: Edusp, 1993.

BOWLESS, S. & GINTIS, H. A future for victorian economics? In: *Quarterly Journal of Economics*.

BROSIO, G. *La Teoría Económica dell' Organizzazione*. Bolonia: Mulino, 1989.

BUCHANAN, J. & TULLOCK, G. *The calculus of consent*. Michigan: University of Michigan Press, 1962.

BUSSINGER, F. Custo do transporte e da infraestrutura. Mesa III. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CAMARGO, R. Custo tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CANUTO, L. Custo tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARVALHO, J. Private development and property rights in Latin America. In: *RBE*. 50 (3): 351-77. Jul/Sep. 1996.

CASTRO, A. Custo tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CHANG, H. J. An institutionalist perspective on the role of the state towards and institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A. C.; CHANG, H. J (eds). *Institutions and the role of the state*. N.Y.: Edgard Elgar, 2000a.

CHANG, H. J. & EVANS, P. The roll of institutions in economic chan-

ge. In: *Paper presented at the meeting of the Other Canon Group*. Oslo, 2000b.

CHEVALLIER, J.; Loschak. *La ciencia administrativa: teoría general de las instituciones administrativas*. Volumen 1, 1980.

CIBORRA, C.; Lanzara, G. F. Formative contexts and information technology. Understanding the dynamics of innovation in organizations. In: *Accounting, Management, and Information Technology*, vol. 4, n.º. 2, 61-86, 1994.

COASE, R. The problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics*, 1960.

DAVID, P. Understanding the economics of the Qwerty. The necessity of history. In: PARKER, W. (ed). *Economic History and the Modern Historian*. London: Blackwell, 30-49. 1986.

_____. *Why institutions are the carriers of history*. Notes on path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. Stanford: Stanford Institute for Theoretical Economics, Stanford University, Mimeo, 1-25, 1992.

DAVIDOFF, R. P. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. In: *Economia e Sociedade*. n.º 3, 1994.

De BENEDICTIS, M. Neoistituzionalismo dell' economia agraria. In: *La Questione Agraria*, n.º 4. Roma, 1993.

DOWNS, A. An economic theory of political action in a democracy. In: *Journal of Political Economy*, 65, 1957.

DROR, Y. *Policy making re-examined*. San Francisco: Chandler Pu. Co.

EDGREN, J. Modeling institutional change: some critical thoughts. In: *Journal of Economic Issues*. Vol. XXX, n.º 4, 1996.

EGGERTSSON, T. A note on the economics of institutions. In: LASTON, L.; EGGERTSSON, T.; NORTH, D. *Empirical studies in institutional change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ELSTER, J. *Ulysses and the sirens*. Revised Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

EVANS, P. *A Tríplice Aliança*. As multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar Edt, 1980.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SOES, M. S. S. *Competitividade, mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Fapesp-Pensa-Editora Sin-

gular, 2000.

FIANI, R. A. Natureza multidimensional dos direitos de propriedade e dos custos de transação. In: *Revista Economia e Sociedade*, nº 21. Campinas: Editora da Unicamp, 2003.

FLEXOR, G.; LEITE, P. S. *Análise de políticas públicas: breves considerações teórico- metodológicas*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 2007.

FORERO*²², M. F. *O projeto RECA: uma aproximação institucional do desempenho econômico*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ. (Tese de doutorado), 2005.

FOSTER, J. The Institutionalíist School. In: MAIR, D. & MILLER, A. G. (ed.). *A modern guide to economic thought*. N.Y.: Edgard Elgar, 1992.

FRANCO, Gustavo. Transição inacabada. In: Folha de S. Paulo. *A Natureza Multidimensional dos Direitos de Propriedade e dos Custos de Transação*, 2004.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Rev. Planejamento e políticas públicas*. Junho de 2000.

FRIELAND, R. & ALFORD, R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, W & DIMAGGIO, P. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FUNTAC. *Diagnóstico do setor florestal do Estado do Acre*, Rio Branco. 2003.

_____. *Política pública do Estado do Acre*. Política Estadual de Ciência e Tecnologia. Rio Branco, 2005.

_____. *Diagnóstico do setor florestal do Estado do Acre*. Rio Branco, 2003.

GARRETI, G.; WEINGAST, B. R. Ideas, interests and institutions: constructing the european community's internal market. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, R. O. (ed.). *Ideas e foreign policy. Beliefs, institutions and political change*. Ithaca-NY: Cornell University Press, 1993.

GENSCHEL, P. *The dynamics of inertia: institutional persistence and institutional change in telecommunications and health care*. Max-Planck Institute Fur Gesselschafts for schung Discussion Paper 95/3, may. 1996.

22 - O autor do presente livro tem trabalhos em português com sobrenome Forero, e em espanhol, com sobrenome Morales.

GONÇALVES, M. A. & CINTRA, M. A. O Colapso do Desenvolvimento. In: *Folha de S. Paulo*, 2004.

GOODIN, R. E. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRANDORI, A. Modelii de organizzazione pluralistica: ii contributo europeo alia ricerca sui processi decisionali. In: BACHARACH, S. B.; GAGUARDI, B. Mundeii (Ed.): *El Pensiero Organizzativo Europeo*, Greenwich, Co, Jaí Press, 1995.

GREENWUALD, B. & STIGLITS, J. Pareto inefficiency of market economics: search and efficiency wage models. In: *American Economic Review Papers and Proceedings*. 78, 1988.

_____. Externalities in economics with imperfect information and incomplete markets. In: *Quarterly Journal of Economics*. 101, 1986.

GUARESCHI, N.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M.; HOENISCH, J. C. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M. N.; AZAMBUYA, M. & JAEGER, F. (eds). *Violência, Gênero e Políticas Públicas*. Vol. 2. PUC-RS, 2004, p. 180.

HODGSON, G. From micro to macro: the concept of emergent and the role of institutions. Paper presented at the International Seminar on Institutions and Economic Development. *Towards a comparative perspective on state reform*. November. R. J. 1997.

_____. The return of the institutional economics. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. In: *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Russell Sage Foundation. N.Y. 1998.

_____. *Economia e instituições*. Lisboa: Celta Editora, 2000.

_____. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. In: *The Business School*. Inglaterra: University of Hertfordshire, 2001.

IMAC. *Atlas Geográfico e Ambiental do Acre*. Rio Branco, 1991.

JORNAL O RIO BRANCO. *Desenvolvimento humano no Acre*. Rio Branco. Agosto 21. 2003.

KLEIN, O. Custo do transporte e da infraestrutura. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mítos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

KNACK, S. & KEEFER, P. Institutions and economic performance: choss country tests using alternative institutional measures. In: *Economic and Politics*. Vol. 7. 1995.

KUCINSKY, B. Custo do transporte e da infraestrutura. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

LANT, T. K. Aspiration level adaptation: an empirical exploration. In: *Management Science*, 38, 311-328. 1992.

LANZARA, G. F. Por que es tan difícil construir las instituciones. In: *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales. Vol. 38. Buenos Aires. 1999.

LESSA, C. Desenvolvimento como imperativo econômico. In: *Folha de S. Paulo*. 21 de Marco. 2004.

LEVINTHAL, D. A.; MARCH, L. G. The myopia of learning. In: *Strategic Management Journal*, 14, 95-112. 1993.

_____. Organizational learning. In: *Annual Review Of Sociology*, 14, 319-340. 1988.

LOPES, O. Custo Tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997b.

LOURAU, R. *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1992.

MACHADO, A. & MORALES, F. F. Limites, conflictos e intercambios en el desarrollo. *Publicación internacional del RIMISP*. VII Encuentro Internacional. Impacto Ambiental de la Pobreza Rural, Impacto Social del Deterioro Ambiental y Rol de los Instrumentos de Desarrollo Agrícola. Costa Rica. 1996.

MACIEL, R. C. G. (org.). *Diagnóstico socioeconômico ASPF* : período 1996/2006. Rio Branco: Edufac, 2011. 151p.

MALAN, P. S. O Brasil na primeira década do século XXI. Perspectivas do desenvolvimento com estabilidade. In: BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento*: reflexões de economistas brasileiros. 2002.

MANTEGA, G. Globalização selvagem e custo Brasil. In: SILVA, L. I. L. da. 1997. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

MARCH, J. Variable risk preferences and adaptive aspirations. In: *Journal of Economics Behavior and Organization*, 9, 5-24. 1988.

_____. Exploration and exploitation in organizational learning. In: *Organization Science*, 2, 1, 71-87. 1991.

MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. The new institutionalism: organizational factors in political life. In: *American Political Science Review*, 78, 734-

749. 1984.

_____. Rediscovering institutions. In: *The organizational basis of politics*. New York. The Free Press, 1989.

MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. *El redescubrimiento de las instituciones*. La base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económico. Primera Edición. México, 1997.

MARGLIN, S. What do bosses do? The origins and functions of hierarchy in capitalist production. Part I. In: *Review of Radical Political Economics*, Vol. 6, n° 2, 1974.

MATHEWS, R. The economics of institutions and the sources of growth. In: *Economic Journal*. December. 1986.

MERCADANTE, A. Política Econômica e Custo Brasil. Mesa I. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mítos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

MORALES, F. F. Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo e neoinstitucionalismo. In: *Revista Cuadernos de Economía*. N° 26. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Teoría y Política. Bogotá, 1997.

_____. O desarrollo agroempresarial colombiano: una propuesta de coordinación institucional. In: *Revista SAC*. Bogotá. 1999.

_____. Limitaciones macro, meso y microeconómicas al desarrollo agroempresarial colombiano. In: *Revista del CEGA*. Bogotá, 2000.

MORALES, F. F. & RODRIGUEZ, J. A. Reconstrucción histórica de los procesos de construcción y cambio institucionales da Escuela Superior de Administración Pública de Colombia. In: *Informe Final*. Bogotá, 2000.

NABLI, M. & NUGGENT, J. *The New Institutional Economics and Development*. 1,2,3. North-Holland, Amsterdam. 1989.

NASSIF, L. Custo Tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mítos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

NEE, V. *Sources and the New Institutionalism in Sociology*. Trabajo presentado en el I Congreso Internacional de la Nueva Economía Institucional. Washington University. St. Louis. Missouri. In Brinton, M & Nee, V. "The New Institutionalism in Sociology". Russell Sage Foundation. N. Y. 1998.

NETTO, A. D. Política Econômica e Custo Brasil. Mesa I. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mítos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

_____. A economia política do desenvolvimento. In: *Políticas para a retomada do crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília : Ipea/Cepal, 2002.

NÓBREGA, M. da. Custo Tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

NORTH, D. *Transaction costs, institutions and economic history*. Symposium on the New Institutional Economics, Zeitschrift für die Staatswissenschaft, 140. 1984.

_____. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México. 1990.

OFFE, C. *A atribuição de status público aos grupos de interesse*. Capitalismo Desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. *Designing institutions for east european transitions*. Ensayo preliminar presentado al "Institucional Design Conference", the Australian National University. Research School of Social Science, December 7-8, 1992.

OFFE, C. & WIESENTAL, H. Duas lógicas da ação coletiva: notas teóricas sobre classe social e forma de organização. In: OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. 56-188. São Paulo: Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, M. *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1966.

_____. Space, Agriculture and Organization. In: *American Journal of Agricultural Economics*, 67, 5. 1985.

ORDESHOOK, P. Some rules of constitutucional design. In: *Social Philosophy and policy*. 10(2). 198-232. 1993.

ORTOLANI, L. F. B. 1993. *Políticas públicas*. Disponível em: </www.pr.gov.br/batebyte/edições/1993/bb25/política.htm>

PEREIRA, L. C. B. Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. In: *Novos Estudos*. Cebrap, nº 37. São Paulo. 1993.

_____. Interpretações sobre o Brasil. In: LOUREIRO, M. R. (org) *50 anos de ciência econômica no Brasil*. Fipe/Vozes. São Paulo/Petrópolis. 1995.

_____. Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado. In: BIELSCHOWSKY, R. & MUSSI, C. In: *Políticas para a Retomada do Crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Ipea- Cepal. Brasília. 2002.

_____. Desrazões do desastre. In: *Folha de S. Paulo*. 21 de março. 2004.

PIZZORNO, A. Sul confronto intertemporale delle utilità. In: *Statu o Mercato*, 16. 1986a.

_____. Some other kina of otherness: a critique of “rational choice” theories. In: FOXLEY, A.; MCPHERSON, M.; O’DONELL, G. (ed): *Development, democracy and the art f trespassing*. Ensayos en honor de Albert Hirschman, Notre Dame, University of Notre Dame Press. 1986b.

QUEIROZ, V. de M.; EVANS, P.; MANTEGA, G.; SINGER, P. 1977. Multinacionais: internacionalização e crise. In: *Caderno Cebrap*, n. 28. 1977.

QUINTELLA, W. Custo de transporte e da infraestrutura. Mesa III. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997c.

RECA. *Nosso jeito de caminhar*. Brasil. 1993.

RÊGO, J. F. do. Opção pela floresta. In: *Outras Palavras*. Revista Rio Branco. 2001.

_____. Análise econômica dos sistemas de produção Familiar Rural da Região do Vale do Acre – 1996/1997. Rio Branco: Ufac; Sebrae, The Ford Foundation, 2003.

SHELLING, L. C. *Micromotives and macrobehavior*. W. W. New York: Norton And Co, 1978.

SEAP. *Relatório técnico sobre o Projeto de Incentivo à Ampliação da Mecanização Agrícola do Estado do Acre*, 2012.

SENAI. *Perfil competitivo de estado do Acre*. Rio Branco, 2002.

SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. In: *Mitos e Realidade*. Petrópolis: Org. Editora Vozes, 1997.

SOCHAZCEWSKI, A. C. Políticas de crescimento e o futuro do Brasil. In: *Políticas para a Retomada do Crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília: Ipea- Cepal, 2002.

STIGLITZ, J. *The invisible hand and modern welfare economics*. In: D. Vines & A. A. Stevenson editores. Oxford, 1991.

STINCHCOMBE, A. L. Constructing social theories. In: HARCOURT, Brace & World. *New Cork*, 1968.

TAVARES, M. da C. & BELLUZO, L. G. Desenvolvimento no Brasil: lembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R. *Políticas para a Retomada do Crescimento*. Reflexões de Economistas Brasileiros. Brasília:

Ipea-Cepal, 2002.

_____. O país flutuante. In: *Folha de S. Paulo*. 21 de Março. 2004.

TAVARES, M. C. & TEIXEIRA, A. La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. In: *Revista de la Cepal*, agosto de 1981.

TREVISAN, M. A. Política Econômica e Custo Brasil. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs. Monopolies and theft. In: *Western Economic Journal*, 5. 1967.

WERNECK. Custo tributário. Mesa II. In: SILVA, L. I. L. da. *Custo Brasil*. Mitos e Realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

WIESNER, E. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.

WILLIAMSON, O. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. 1983.

_____. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

_____. *Il dialogo tra la nuova economia istituzionale e le altre Scienze Sociali*. 1994.

ZEE. *Zoneamento Econômico e Ecológico do Estado do Acre*. Rio Branco, 2000.

ZHOU, X. The dynamics of organizational rules. In: *American Journal of Sociology*, 98, 5, 1134-66. 1993.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Reca: Projeto de Reflorestamento Econômico Consorciado, RECA.
UFRRJ: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Gaep: Grupo de Altos Estudos em Políticas Públicas/UFAC
Esap: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia.
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
Ipea: Instituto de Política Econômica Aplicada
Pnud: Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
Senai: Serviço Nacional de Aprendizagem
ONG's: Organismos não Governamentais
FMI: Fundo Monetário Internacional
PIB: Produto Interno Bruto
IED: Investimento Estrangeiro Direto
EUA: Estados Unidos da América
Mercosul: Mercado Comum do Sul
OMC: Organização Mundial do Comércio
BNDS: Banco nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
US\$: Dólar
R\$: Real
ICMS: Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação
IPI:
PIS: Programa de Integração Social
Pasep: Programa de Formação do Patrimônio do servidor Público
Finsocial: Fundo de Investimento Social
IOF: Imposto sobre Operações Financeiras
Km: Kilômetros
T: Toneladas
Incrá: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Seplands: Secretaria de Planejamento do Desenvolvimento Susten-

tável do Estado do Acre

SEF: Secretaria Estadual de Florestas do Estado do Acre

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Pnad: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

MTE: Ministério de Trabalho e Emprego

Rais: Relação de Informações Sociais

Seplan: secretaria Estadual de Planejamento

ZEE: Zoneamento Ecológico Econômico

UFs: Unidades da Federação

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

hab.: Habitantes

PT: Partido dos Trabalhadores

Gwh: Giga Watts

Ibama: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Natu-
rais

Imac: Instituto do Meio Ambiente do Acre

Funtac: Fundação para o Desenvolvimento da Tecnologia do estado
do Acre

Ifac: Instituto Tecnológico do Estado do Acre

Pronatec: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Empre-
go

SAF's: Sistemas agroflorestais de produção

Idaf: Instituto Estadual de Defesa e Inspeção Sanitária

FSC: Forest Stewardship Council

Anac: Agência de Negócios do Acre

Denit: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

BR-364: Rodovia Federal que comunica o Acre com Porto Velho

BR-317: Rodovia Federal que comunica o Acre com a Bolívia e o Peru

UPA: Unidade de Pronto Atendimento

PS: Pronto Socorro

Fundacre: Fundação Hospitalar do Estado do Acre

Mercoeste: Projeto Mercoeste (Acre, Matogrosso do Sul, Matogros-
so, Goiás, Rondônia, DF, Tocantins)

PEA: População Economicamente Ativa

Coopermab: Cooperativa Mista Agropecuária do Alto Abunã

Cebemo: ONG católica holandesa

Embrapa: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

Inpa: Instituto de Pesquisa da Amazônia

CPT: Comissão Pastoral da Terra

Ceris: Centro de Estatísticas Religiosas e Pesquisas Sociais

IBDF: Atualmente IBAMA

Pmaci: Programa de Proteção ao Meio Ambiente e das Comunidades

Indígenas

FNO: Fundo Constitucional do Norte

Flora: Programa FLORA (Fundação Ecológica Cristalino, Royal Botanic Garden, Fauna e Flora Internacional)

Pesacre: Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre

CCFD: Comitê Católico Contra a Fome e pelo Desenvolvimento

MLAL: Movimento Laico para América Latina

PDA: Programa de Desenvolvimento Associativo/CNC

BRASFRUT: da Fruta, Distribuidora

FNMA: Fundo Nacional do Meio Ambiente

Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas

Denacoop: Departamento Nacional de Cooperativismo na Amazônia

nia

Senar: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Sesc: Serviço Social do Comércio

IEL: Instituto Evaldo Lodi

ha: Hectare

APPs: Áreas de Proteção Permanente

Seap: Secretaria Estadual de Agricultura e Pesca. ACRE

Dema: Departamento de Mecanização Agrícola

Seaprof: Secretaria de Agricultura Familiar do Estado do Acre

Seater: Secretaria Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural

Emater: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Acre



Sobre o autor

O Professor-Doutor Fabio Morales Forero Salamanca cursou seus estudos básicos no Colégio Santa Leonor e na Escuela Nacional Bavaria; os secundários, no Colégio Mayor de San Bartolomé (SJ) e a sua graduação, pela Faculdade de Economia na Universidade Nacional de Colômbia, na cidade de Bogotá - COL. Realizou o curso de mestrado em Políticas e Planejamento do Desenvolvimento Rural e Agrícola de América Latina e o Caribe, em parceria com a Universidade “La Sapienza”, de Roma, com a bolsa “Vittorio Marrama”/Capes, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Na mesma instituição, doutorou-se em Estudos Internacionais Comparados, atuando como bolsista da Faperj, e, atualmente, está inscrito no curso de Pós-Doutorado da mesma universidade. Suas pesquisas de Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado têm o neoinstitucionalismo como referencial teórico.

No estado do Acre, desde 2003, já atuou como Coordenador do Projeto ASPF/Departamento de Economia/Ufac e como professor das faculdades Firb e Uninorte. Além disso, atuou como consultor especialista do Pnud/ONU, realizado em parceria com o BID, na montagem e andamento do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre - Fase I. Desde 2003, é professor da Universidade Federal do Acre, no Departamento de Economia. Desde 2009 é coordenador do Grupo de Altos Estudos em Políticas Públicas -Gaep, da mesma universidade.

Autor, professor, pesquisador, assessor e consultor, Forero, em seus 35 anos de experiência na área do desenvolvimento regional, já participou na realização de vários planos de desenvolvimento local e regional, possuindo uma extensa experiência na área da economia agrícola, do planejamento e das políticas públicas como *police-maker*, atuando como consultor ou em parceria com agências nacionais e internacionais – ONU/Pnud, IICA, Isnar.

Esta obra traz um estudo do desenvolvimento regional acreano e do desempenho econômico dos seus empreendimentos mediante uma aproximação institucional, com o objetivo de contribuir com algumas análises, sugestões e considerações para o aprofundamento do debate regional. Nessa região, marcada por grandes restrições ao desenvolvimento e crescimento econômicos, o Reça corresponde ao maior projeto produtivo e de comercialização, com reconhecido sucesso. A partir de sua análise é possível conhecer os obstáculos que enfrentou, bem como as soluções encontradas, que podem ser replicadas na economia acreana, como um todo. A abordagem institucional enriquece o diagnóstico sobre a região e permite gerar alternativas ao crescimento e desenvolvimento econômico do estado do Acre.

**Edufac**

9 788582 360385