

Clarício dos Santos Filho

Doutorando em Desenvolvimento e
Agricultura (CPDA-UFRJ), técnico
do Banco do Nordeste do Brasil.

Articulação de Interesses e Formulação de Políticas. A Experiência do FNE

I – Introdução

Este texto pretende sistematizar algumas reflexões sobre os diversos fóruns constituídos em torno das políticas e programações do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE –, desde os primórdios de sua aprovação na Assembleia Constituinte de 1988, inserindo-os no âmbito da problemática da articulação dos grupos de interesses e a formulação e decisão de políticas públicas.

Com base em documentação levantada junto ao Banco, à Associação dos Funcionários e às entidades de trabalhadores rurais, é descrito o funcionamento das reuniões de natureza deliberativa e consultiva, envolvendo o Banco do Nordeste do Brasil – gestor constitucional do Fundo – e representantes de outras agências governamentais, de segmentos empresariais e de trabalhadores, destacan-

do-se as principais demandas dos segmentos da clientela, suas repercussões nas programações e os impactos na gestão dos recursos.

II – O Que é o FNE? Conjuntura, Contexto e Constituinte

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE – foi criado pelo artigo 159, inciso I, alínea “C” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, posteriormente, regulamentado pela Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989. Estes mesmos dispositivos criaram o FNO – específico para a região Norte, e o FCO – voltado para a região Centro-Oeste.

Os recursos do FNE são provenientes de 1,8 % do produto da arrecadação dos impostos sobre a

renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste, mediante a execução de programas de financiamento, exclusivamente, aos setores produtivos privados. Conforme estabelecido em Lei, o aporte de recursos do Fundo está imune às restrições monetárias conjunturais, o que assegura estabilidade na oferta de crédito de longo prazo para a promoção do desenvolvimento regional.

Ao Banco do Nordeste cabe administrar os recursos do FNE, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Os recursos são geridos pelo BNB, de forma distinta e autônoma, com passivo e ativo próprios. Não se confundem, pois, com os demais

recursos administrados pela Instituição. Os riscos operacionais são do Banco administrador e dos agentes repassadores, cabendo-lhes, em consequência, arcar com eventuais prejuízos, caso não haja o reembolso dos créditos concedidos aos mutuários finais.

Alguns significados devem ser anotados de imediato. Em primeiro lugar, os Fundos Constitucionais aparecem numa conjuntura de profunda crise de exaustão dos recursos orçamentários de financiamento do investimento da economia, em particular o esgotamento do padrão de financiamento rural via Tesouro Nacional, modelo centrado no antigo Sistema Nacional de Crédito Rural, estabelecido em novembro de 1965. Havia uma crise de endividamento do setor público financiado com títulos públicos, “puxando” para o alto as taxas de juros, o que, por um lado, continha a demanda por crédito de investimento, e por outro, criava o alto *spread* bancário nas aplicações do mercado financeiro. Esta política monetária afetava profundamente as economias regionais e seus bancos de desenvolvimento, que sobreviveram do lucro financeiro das aplicações. No caso do

BNB, já sem recursos estáveis após o fim dos incentivos fiscais do Sistema 34/18, desde meados da década de 70¹, havia uma urgência no sentido de se restabelecer uma fonte de crédito de longo prazo, já que a sua face comercial não tinha competitividade no mercado bancário.

Este quadro motivou profundamente os interesses dos mais diversos setores para uma campanha em defesa do BNB e dos recursos estáveis. Evidente que a conjuntura política era altamente favorável, por conta da emergência do governo civil da Aliança Democrática em 1984, tomando medidas de impacto: lançamento e debate do Plano Nacional de Reforma Agrária em 1985, congelamento de preços com o Plano Cruzado em 1986, convocação da Assembléia Nacional Constituinte em 1987, etc. A sociedade nordestina fervilhava em debates, através de fóruns constituídos como o Movimento Muda Nordeste, o Fórum Contra as Secas, o Movimento Pró-Constituinte, etc, envolvendo políticos, técnicos governamentais e não governamentais, intelectuais e sindicalistas.

Alinhando estes processos, o esgotamento do padrão de financiamento da economia regional e a crise dos bancos de desenvolvimento regionais, a ampla mobilização pelas mudanças do conjunto da sociedade e a instalação da Assembléia Nacional Constituinte fizeram com que esta última se tornasse a arena por excelência de negociação de interesses, envolvendo a solução do problema do financiamento público e a sustentação dos bancos oficiais, inclusive o BNB.

Do bojo deste processo de mobilização, destacamos o segundo significado, que se refere à atuação direta dos grupos de pressão e do *lobby* nordestino a favor dos Fundos na Assembléia Constituinte², especificamente dos deputados e senadores que formam até hoje a famosa “Bancada Nordestina”. Alguns estudos já consagrados e a imprensa apontaram para sua força e métodos, que originaram o folclórico “é dando que se recebe”³. Na verdade, devemos considerar que sua prática se confunde com a do “Centrão” à nível nacional, base de apoio conservadora na Constituinte. Esta coligação foi de bastante peso para ne-

• • • • •
¹ “O “Sistema 34/18” era formado pelo art. 34 da lei nº 3995, de 14.12.61, que aprovou o primeiro Plano Diretor da SUDENE e pelo art. 18, da lei nº 4239, de 27.06.63, que aprovou o segundo Plano Diretor. Em 12.12.74, através do Decreto-Lei nº 1376, foi instituído o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), com o objetivo de solucionar alguns problemas criados pelo “Sistema 34/18”, como por exemplo, a cobrança de altas taxas de captação e a demora na implantação dos projetos privados” – In Mesquita (1995:4).

• • • • •
² A Assembléia Constituinte dotou de visibilidade os mais diversos grupos de interesses, onde o Legislativo foi consagrado na dimensão da *policy formation*. Neste sentido, Maria Lucia Werneck indica que, apesar da conceituação teórica ainda rarefeita do *lobbyismo*, a pressão competitiva típica dos lobbies americanos seria mais adequada para o caso brasileiro, do que o *neocorporativismo* europeu – ver Maria Lúcia Werneck Vianna (1994) e Graziano (1994).

• • • • •
³ Sobre o *lobby* nordestino ver Rego (1984) e Iná Elias de Castro (1992), além de Ortega (1995) que trata especificamente do setor patronal.

gociar os interesses da região na Assembléia.

A Bancada Nordestina foi constantemente assessorada e assediada por uma equipe em rodízio de funcionários do BNB, composta por funcionários de escalões superiores e nível técnico do Banco. É importante destacar a participação como lobbistas, de funcionários de níveis técnicos, geralmente subordinados, mas representando a Associação dos Funcionários – AFBNB –, tradicionalmente opositora das administrações do Banco. Apesar de escudada no princípio estatutário de defesa dos interesses do Banco, a AFBNB raramente realiza ações conjuntas com as administrações do BNB.

O FNE é inserido na Constituição de 1988 por conta destas pressões. É uma leitura unânime de seus defensores. Ou seja, junto aos setores mais organizados, como entidades de classes, principalmente cooperativas e associações de trabalhadores e empresárias, para os diversos escalões do Banco e para a AFBNB, o FNE é resultado desta luta. Em primeiro lugar, da disputa com os interesses das demais regiões, que sempre viram o lado do histórico desperdício do dinheiro público no Nordeste. Em segundo lugar, essas disputas determinam o conteúdo das “amarras” no diploma legal. Por exemplo, contra o assistencialismo, está disposto que os recursos são para investimento na base produtiva – finan-

ciamento da formação bruta de capital –, do volume total repassado, 50 % é para ser aplicado no Semi-Árido, área de maiores dificuldades climáticas, renda, emprego, mas também, de tradicionais currais eleitorais⁴, e os recursos devem atender prioritariamente os pequenos agricultores.

Em suma, em relação ao FNE, a questão que se coloca para futuras pesquisas, é estabelecer a trajetória da negociação de interesses que prevaleceu no corpo do Artigo 159 letra C da Constituição e, principalmente, na Lei 7827, analisando se existe alguma correspondência entre o clientelismo tradicional ou se aponta para a emergência do *lobbyismo* moderno do tipo americano. Aliás, é importante registrar que a Lei 7827 é de autoria do Deputado Federal Firmo de Castro, na época funcionário, licenciado do Banco do Nordeste.

III – Programação do FNE e Fóruns Externos

É evidente que os processos instituintes do FNE foram bem mais complexos, plenos de incertezas, idas e vindas, seja pela resistência das forças políticas de outras regiões, seja pelas tradições corporativas e clientelísticas das elites nordestinas, que também disputam entre si. Dado o caráter político e conflituoso de sua institucionali-

zação, ao longo da breve história do FNE, instituíram-se vários outros Fóruns que influenciam sua trajetória de política pública de crédito.

Primeiramente, foi disposto na sua regulamentação que a programação anual teria que ser submetida à aprovação do Conselho Deliberativo da SUDENE, com poder de veto. A reunião do Conselho é composta pelos Governadores da região e representantes das Confederações e Federações da Indústria, Comércio, Agricultura, Trabalhadores Rurais e Urbanos, Bancos de Desenvolvimento regionais, Banco do Brasil, representantes das Universidades, empresas públicas de pesquisa e assistência técnica, clubes de serviços, etc, sendo presidido pelo Ministro do Interior, não sendo raro a presença de representantes de outros ministérios.

Inicialmente, temos que considerar o esvaziamento da SUDENE como formuladora de políticas de desenvolvimento regional, por conta do abandono do planejamento a nível nacional, desde o último governo militar. Desta forma, parece ser um contra-senso submeter a programação do FNE a uma instância que, por si mesma, perdeu as funções – inclusive os instrumentos – de elaboração e gestão das políticas regionais. Isto só se justifica se, efetivamente, a SUDENE ainda permanece como fórum privilegiado de negociação

• • • • •

⁴ Neste caso, é importante retomar a uma literatura em torno do clientelismo nordestino, onde destacamos o importante Marcel Bursztyn (1984) e o excelente José de Sousa Martins (1994).

de interesses, à nível formal, o que nos parece ser o caso. Esta seria uma hipótese interessante que poderíamos explorar, a partir do FNE, que, inclusive, contribuiria para verificar a situação do planeamento regional, num quadro de profundo descrédito deste instrumento à nível de papel do Estado, principalmente, em função das ideologias neoliberais prevalecentes na gestão do setor público.

Mesmo considerando-se o quadro de esvaziamento, o CONDEL vem cumprindo um papel de fiscalizador da consistência das programações e da alocação dos recursos, inclusive cobrando do Banco as cotas mínimas de 50 % de aplicações no Semi-Árido e os 5 % do volume global de aplicações por cada estado da região, bem como, as dotações de recursos por programa. Evidentemente, esta prática tem duas conseqüências: potencializa o papel dos Governadores e suas bancadas de fazerem valer os interesses de cada Estado, e, quando influenciam nas dotações, também estão valorizando as economias sub-regionais.

Em relação ao primeiro ponto, o levantamento efetuado por Arlan Mesquita encontrou para o período de 1990 a 1993 a liderança da Bahia com 25,3% dos recursos contratados, seguida do Ceará com 18,3 %, e Pernambuco com

13,6 %, enquanto os estados com menor participação foram Sergipe – 3,8 % –, Piauí – 5,2 % – e Alagoas, com 5,5 % (Mesquita, 1995: 42) . Na citada pesquisa, o autor sugere uma correlação com o PIB dos três estados, para o qual contribuíram com 65 % do PIB da região no período de 1970/90, enquanto os de menor participação do FNE, também o foram em relação ao PIB regional, o que, do ponto de vista econômico, nos parece ser satisfatório, porém não invalida a investigação pelo caminho da negociação de interesses.

Em relação à distribuição por programa, a pesquisa cita o PROPEC – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária Regional – como líder do ranking com cerca de 25,6% das aplicações, seguido do PROIR – Programa de Apoio à Agricultura Irrigada –, com 16,8 %, e do AGRIN – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Alimentar, que consumiu 10,7 %, no período. Há que se considerar que o FNE atende também à área industrial, que teve participação minoritária no período⁵.

Em março de 1993, é criado o Fórum dos Empresários do FNE, de caráter consultivo, reunindo as entidades de classes empresariais, principalmente, da indústria e agricultura, a Superior Administração do BNB – Presidente, Gabinete da

Presidência, Diretorias de Crédito Rural, Indústria e Infraestrutura, Superintendências regionais, Departamentos Rural, Industrial e Operacional, ETENE e Gerentes de Agências. Com periodicidade trimestral, para dar maior agilidade no contato com o empresariado e reunindo-se em várias capitais do Nordeste, o Fórum revelou-se como importante mesa de negociação em torno das correções necessárias às programações do FNE, bem como ao debate sobre o impacto das medidas de políticas agrícolas e monetárias oriundas do governo central. Haja vista sua própria composição e o prestígio que lhe foi outorgado pelo Banco. Até mesmo a programação a ser submetida à SUDENE, passou a ser objeto de consideração neste Fórum.

Procedendo a um levantamento das atas das reuniões do período de março de 1993 a outubro de 1995, podemos visualizar sinteticamente, no Quadro I, os temas tratados nas reuniões do Fórum, e verificar os assuntos de interesse dos empresários.

Analisando quantitativamente o Quadro I, temos que o tema em que os empresários mais empenharam seus interesses, foi a distribuição dos recursos pelos estados, envolvendo sete entidades do empresariado: 4 federações estaduais

• • • • •
⁵ À guisa de registro, as aplicações dos recursos para área rural no ano de 1996, foram estabelecidas de acordo com os seguintes programas: I – PROPEC – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária Regional, II – PROAGRI – Programa de Modernização da Agricultura Não-Irrigada, III – PROIR – Programa de Apoio à Agricultura Irrigada, IV – AGRIN – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria Alimentar, V – DÍTEC – Programa de Difusão Tecnológica Rural, VI – Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil, VII – Programa da Terra, VIII – Proposta de Capacitação e Assistência Técnica.

da indústria e 3 da agricultura, inclusive a de Pernambuco. Segundo a pesquisa de Arlan Mesquita (1995), conforme citamos acima, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco vêm concentrando os créditos do FNE. Portanto, é compatível que os demais estados coloquem seus interesses, inclusive propondo a limitação máxima de 12 % por estado.

Os interesses dos empresários situaram-se também em torno dos critérios de alocação dos recursos e a integridade do FNE, o que é justificável em termos dos impac-

tos das políticas monetárias e fiscais sobre o desempenho do FNE. Neste sentido, o assunto principal foram as altas taxas de juros e a invenção da TJLP, a equivalência produto que mais mobilizou os empresários, principalmente dos Estados de maior concentração de recursos aplicados.

No que tange à integridade do FNE, além das políticas macro, a grande preocupação foi com a Portaria Interministerial que destinou 10 % do volume global de repasses do FNE para aplicações no Programa da Terra, ou seja, em

áreas de assentamento de Reforma Agrária. Obviamente, a leitura mais imediata é a do descredenciamento do potencial econômico deste tipo de empreendimento por parte dos empresários, em função do estigma da Reforma Agrária. Entretanto, os argumentos foram no sentido do não privilegiamento do segmento dos assentamentos, na medida em que o nível de rebote de 50% da correção monetária e 4 % de juros foram considerados ameaçadores à integridade do FNE. É interessante observar que as entidades mais ativas no combate foram as federações da indústria.

Quadro I – Fórum dos Empresários do FNE:
Principais temas de interesses no período de 1993 a 1995

<i>Tema</i>	<i>Síntese dos assuntos</i>	<i>Interesses representados</i>
1 – Critérios de alocação de recursos	porte do produtor, rebote (subsídios), carências, juros (máximo de 12%), correção monetária, TJLP, del credere, equivalência-produto, apoio ao associativismo.	Fed. Indústria: BA, CE, MG Fed. Agricultura: CE, PE, MG
2 – Distribuição das aplicações por estados	mínimo de 5% máximo 12% para cada estado, tratamento diferenciado por estado, aumento dos créditos para Pernambuco, apoio cooperativas do Norte de Minas.	Fed. Indústria: MA, RN, CE, MG Fed. Agricultura PI, PE, MG
3 – Distribuição setorial	percentual agricultura x indústria, aumentar os 35 % da indústria, inclusão de municípios e novos ramos industriais e agropecuários.	Fed. Indústria: BA, PI, PA, PE Fed. Agricultura: MA
4 – Estiagem 1993 / 1994	medidas de emergência: crédito de custeio pecuário: vacinas, ração e recria, retenção, etc.	Fed. Indústria: nihil Fed. Agricultura: PE, SE
5 – Políticas conjunturais	introdução da TJLP, contingenciamento do crédito, Medidas Provisórias.	Fed. Indústria: BA, CE, RN Fed. Agricultura: CE, RN
6 – Integridade do FNE	percentual de 10% do FNE para o Programa da Terra, fim do tratamento diferenciados para assentados, impactos dos rebates, reengenharia do FNE.	Fed. Indústria: MA, PI, BA, MG, RN Fed. Agricultura: PE

Fonte: BNB-ETENE – Atas das reuniões do Fórum dos Empresários no período de 17.03.93 a 25.10.95.

Por outro lado, a questão da estiagem, que assolou o Nordeste nos anos de 1992 a 1994, foi o tema de menor atenção dos empresários, e até de nenhuma atenção dos industriais. As medidas de urgência negociadas foram majoritariamente em benefício dos pecuaristas, no sentido de poupar ao máximo os seus rebanhos, inclusive exigindo aplicações em custeio pecuário fora da rotina das programações do FNE. Segundo nos consta, foram as organizações cooperativistas dos mini, pequenos e médios produtores que mais se mobilizaram sobre esta questão, mantendo inúmeras negociações com a administração e corpo técnico do BNB, em prol de medidas de sustentação do mínimo de atividades produtivas na agricultura da região. Inclusive, é digno de registro que amplos segmentos cooperativistas vêm reivindicando participação no Fórum dos Empresários, o que vem sendo constantemente negado, conforme consta em algumas Atas.

Enfim, apesar do caráter preliminar do levantamento, tudo indica uma riqueza que, principalmente cruzando-o com outras informações, como por exemplo informações disponíveis sobre as posições do Banco acerca dos interesses dos empresários, em termos de atendimento de demandas, poderemos melhor perceber o impacto efetivo das mesmas sobre as programações do FNE.

Em contraponto às mobilizações dos empresários em Fórum institucionalizado, legitimado e

reconhecido pelo BNB, há a ocorrência de mesas de negociação com os trabalhadores da agricultura, de forma esporádica, cuja ocorrência se dá exatamente por pressão das entidades associativas de representação sindical e movimentos sociais. São fóruns de institucionalidade adquirida por conta da representatividade, mas que não foram ritualizados simbolicamente pelo Banco. Por exemplo, os interlocutores, para os trabalhadores, são técnicos com baixo poder decisório, *vis-à-vis* o Fórum dos Empresários, que é assistido pelo alto escalão de gestores do BNB, conforme vimos acima.

Um exemplo emblemático foram as reuniões de negociação durante a primeira quinzena do mês de junho de 1993, entre os sindicatos de trabalhadores rurais do Nordeste, representados pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Ceará – FETRAECE – e pelo Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais – DNTR–CUT, assessorados pelas organizações não governamentais: ESPLAR, sediada em Fortaleza e CEPAC, do Piauí. Pelo lado do Banco, estiveram presentes alguns técnicos do Departamento de Desenvolvimento Rural e Escritório Técnico de Estudos Econômicos. Na pauta proposta pelos trabalhadores, através de ofício da FETRAECE ao BNB, os interesses dos trabalhadores foram descritos conforme consta no Quadro II.

Assim, podemos ter uma idéia comparativa dos interesses de empresários e trabalhadores. Por

exemplo, a classificação dos produtores é assunto recorrente para ambas as classes: enquanto o empresariado busca ampliar a categoria dos médios e grandes, os trabalhadores buscam restringir os conceitos, inclusive, condicionando o reconhecimento pelo Sindicato.

Entretanto, os trabalhadores não estavam tão preocupados com a distribuição dos recursos pelos estados e com as políticas conjunturais, quanto os empresários, provavelmente por conta da própria condição marginal na distribuição dos recursos globais por porte de produtores. Os dados tabulados por Evangelista et alli (1995) identificam que, no período de 1990 ao 1º semestre de 1993, a distribuição dos recursos do FNE em termos de valores ficou concentrada entre os grandes e médios produtores, feita a restrição para o fato de que *“as receitas futuras são consideradas para fins de enquadramento dos beneficiários segundo o porte, o que faz aumentar o número de médios e grande produtores”* e de ter havido tendência à desconcentração a partir de 1992 e 1993. Da mesma forma, luta-se por manter as conquistas referentes ao Programa, considerado fonte de desvio pelos empresários, e até por ampliá-las, propondo o atendimento dos parceleiros.

Em suma, da mesma forma que intuímos anteriormente, seria interessante estabelecermos os posicionamentos do Banco diante das demandas dos trabalhadores, do ponto de vista da incorporação às programações do FNE, no senti-

Quadro II – Comissão BNB / FETRAECE
Principais temas de interesses dos trabalhadores (junho de 1993)

<i>Tema</i>	<i>Principais demandas</i>
1 – Critério de alocação de recursos	Classificação do produtor baseada em nº de módulos fiscais. Classificação tipo cooperativa: 90 % mini e pequenos produtores. Juros: máximo de 7% , correção monetária: rebate de 50 %; cooperativas: juros de 4%, rebate 50 %, equivalência produto, carência, garantias: exclusivamente penhor e alienação fiduciária , atestado comprobatório de exercício profissional pelo Sindicato, capacitação para cooperativas e associações.
2 – Distribuição das aplicações por estados	nihil
3 – Distribuição setorial	destinação de 60% para Programas de Desenvolvimento Rural (50% para Cooperativas e Associações e 5 % para grandes produtores), zoneamento negociado com os sindicatos
4 – Estiagem 1993 / 1994	recursos especiais para a convivência com a seca
5 – Políticas conjunturais	nihil
6 – Integridade do FNE	inclusão de parceiros do PROTERRA e FUNTERRA no Programa da Terra.

Fonte: FETRAECE – Ofício nº 035/93, de 31.03.93, Fortaleza–CE – BNB – Relatório da Comissão de Trabalho BNB e representantes dos trabalhadores rurais, em 14.06.93, Fortaleza–CE.

do de obtermos uma posição mais conclusiva.

Além do Fórum permanente dos Empresários e das negociações eventuais com os trabalhadores, assistiu-se à criação de outras instâncias de interlocução com a clientela, desta vez a nível específico de programações e estratégias. A seguir, apresentamos sinteticamente o modus operandi destas instâncias:

Comissões Estaduais do Programa da Terra: instâncias criadas no bojo da Portaria Interministerial de agosto de 1992, que instituiu o Programa da Terra, através da discriminação de 10 % do orçamento global do FNE, para aplicação exclusiva nas áreas de assentamento. Organizadas nos 10 estados da área de atuação do FNE, as Comissões têm, como atribui-

ção, a análise e aprovação dos projetos de investimentos dos assentados, principalmente, os organizados em cooperativas e associações. Para isso, são compostas por representantes do INCRA, do Banco do Nordeste, do Banco do Brasil, da Secretaria Estadual de Agricultura, das empresas públicas de assistência técnica – EMATER's – , das Federações de Trabalhadores e sindicatos, dos representantes dos assentamentos e do Movimento dos Sem-Terra. Tomam parte ainda das reuniões, mas sem direito a voto, os representantes da área beneficiária do projeto e os técnicos que o elaboraram, mesmo quando são escritórios particulares e organizações não governamentais que atuam na área beneficiária. A presidência é afeta à Superintendência Regional do INCRA, com composição variável em cada estado, sendo a mais usual esta

apresentada.

É claro que as Comissões são arenas fundamentais para os assentados fazerem progredir seus projetos de organização. Neste sentido, o interesse pela aprovação dos projetos é precedido por demandas relativas aos itens contemplados e à qualidade da elaboração, o que é compartilhado pelo conjunto dos representantes. Dessa forma, a partir das discussões, foi elaborado pela Comissão do Ceará um termo de referência para a elaboração de projetos, contemplando uma visão de longo prazo das explorações, e, principalmente, exigindo-se a participação dos assentados. Na verdade, a partir do segundo ano de atuação das Comissões, os projetos passaram a ter caráter de Plano Diretor dos Assentamentos, reivindicação antiga dos técnicos

do INCRA e dos assentados.

Após a aprovação dos projetos, as etapas de implantação, fiscalização e monitoramento, exigem o acompanhamento de equipes do INCRA e do Banco do Nordeste (o primeiro na condição de gestor dos assentamentos, e o segundo como gestor dos recursos) além de representantes das Secretarias Estaduais e outros órgãos. Este tratamento, também reclamado pelos assentados, implicou inclusive a reformulação da sistemática operacional do Programa, a nível do Banco do Nordeste, sendo as Comissões, repartidas em Subcomissões de Análise e Subcomissões de Acompanhamento, Vistoria e Monitoramento, com caráter informativo. Dado o seu caráter mais técnico, a primeira agrega os técnicos dos órgãos e bancos, e a segunda, além dos técnicos, tem a presença dos trabalhadores. Esta distribuição não tem sido questionada pelos trabalhadores, porque as deliberações acontecem no foro pleno da Comissão, sendo portanto, aprovadas com os votos de seus representantes.

Via de regra, a intermediação dos interesses em disputa nas Comissões varia em função do grau de abertura dos técnicos em relação à questão da Reforma Agrária, à revelia dos seus órgãos representados. Evidentemente, é uma instância de alta responsabilidade por conta da viabilidade da reforma fundiária, cujo Programa da Terra cumpre importante papel. Por exemplo, o Programa encontra restrições no segmento empre-

sarial, como vimos acima. Neste sentido, a ação das Comissões tem sido acompanhada por Encontros Regionais do Programa, envolvendo as Superintendências do INCRA, técnicos do BNB, o Movimento Sem-Terra e demais participantes das Comissões dos estados. Nestes encontros, as “cobranças” institucionais são freqüentes, bem como extensivas aos trabalhadores, de forma que o Programa não seja monopolizado pelos interesses do MST.

Comitês Municipais do Programa de Geração de Emprego e Renda: com a criação do PROGER, em dezembro de 1992, com parte de recursos do FNE, e baseados em seis estratégias: apoio ao cooperativismo, aproveitamento das bacias hidráulicas, utilização das margens perenes dos rios, apoio à pequena agroindústria, fomento à pequena e microempresa artesanal e apoio ao acesso de famílias em situação de pobreza absoluta. Estes Comitês assumiram o papel de promoção e apoio à execução do programa, como opção estratégica, sendo compostos por diversos órgãos: Prefeituras Municipais, SUDENE, CODEVASF, DNOCS, Secretarias Estaduais, Empresas e instituições públicas de pesquisa, assistência técnica, saúde, educação e representantes dos produtores, além de organizações não governamentais. Esta articulação institucional, com a indução do BNB, tem o papel de identificar os públicos alvo, elaborar os planos de capacitação, acompanhamento e avaliação das ações.

Toda esta articulação institucional expressa o caráter democrático e participativo da parceria. Entretanto, as parcerias tendem a agasalhar interesses diversificados no seu interior, ficando expostas a métodos tradicionais de clientelismo. Desta forma, quando o Banco reserva para o seu quadro técnico a análise e aprovação dos projetos, não impede que interesses clientelísticos venham pressionar as ações do Programa.

Estratégia de Apoio ao Pequeno Produtor e Programa de Capacitação BNB/PNUD: estas são ações de apoio creditício às cooperativas e associações, complementadas com a capacitação, também baseadas em articulação institucional, como descrevemos acima. As diferenças na fluidez dos interesses, entretanto, encontram-se no caráter menos difuso da representação das associações e cooperativas.

As associações e cooperativas mantêm uma interface com as organizações sindicais e outros movimentos mais amplos de representação, como no caso das últimas que estão verticalizadas nas Organizações Estaduais de Cooperativas – OCE’s – e, a nível nacional, da OCB. No caso das Cooperativas, estas têm mantido encontros de negociação, bastante freqüentes, com técnicos e escalões médios do Banco, e, por isso, têm papel destacado como negociadores institucionais de interesses dos pequenos produtores. Por exemplo, vimos que empresários de Minas Gerais já

apresentaram demandas das cooperativas no Fórum dos Empresários, tanto quanto a FETRAECE, representando os sindicatos rurais do Nordeste. Por outro lado, o associativismo tem o apoio apaixonado de alguns técnicos do Banco, entre os quais alinha-se este autor, o que implica um redobrado esforço para a correção de rumos do associativismo.

Unidades de Articulação Local / Estadual / Regional: estas Unidades foram criadas como sistemática operacional do Programa de Apoio à Gestão de Organizações de Pequenos Produtores Rurais, no âmbito do Convênio BNB/INCRA/MAARA, em funcionamento desde 1993, tendo como público alvo as associações e cooperativas de áreas de assentamento, com projetos do Programa da Terra já aprovados ou em andamento. São compostas por representantes das entidades assistidas, pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, e ainda pelo BNB, INCRA, Prefeituras, EMATER's, organizações não governamentais e outras instituições de trabalho nas áreas de assentamento.

As unidades cumprem dupla função: são instâncias de gestão das ações do Programa, tendo como função a elaboração e aprovação dos Planos de Trabalho de capacitação e assistência técnica, e funcionam também como fórum deliberativo de intervenções programadas no decorrer dos trabalhos de apoio à clientela dos

assentamentos. Por conta destas funções, muitas vezes, tornam-se instrumento de negociação de interesses diversos e em oposição dentro das áreas de assentamento. Por exemplo, como funcionam a nível local com equipes multidisciplinares – agrônomos, veterinários, assistentes sociais, contabilistas, etc. –, geram demandas diversificadas e atomizadas, difíceis de conciliar, tornando as próprias unidades de articulação centro de divergências.

Em síntese, o FNE está permeado de instâncias de negociação de interesses, que influenciam desde a formulação até a gestão de suas programações. Obviamente, não podemos inferir desta constatação quaisquer melindres à autonomia do Banco do Nordeste, no cumprimento de suas funções de gestor do FNE. A questão que se coloca, em primeiro lugar, é que a construção teórica do Fundo como objeto de pesquisa deve incorporá-lo como expressão de interesses.

Em segundo lugar, do ponto de vista empírico, trata-se de verificar se o vetor forças, resultante do choque de interesses, e a forma como é arbitrado apontam para uma melhoria do desempenho do Fundo em direção a seus objetivos, ponto a ser considerado na avaliação de desempenho.

Antes de qualquer conclusão, vamos verificar estas questões a nível interno no Banco.

IV – Alocação de Recursos e Processos Decisórios Internos

Para compor, de forma completa, o perfil do FNE como expressão de disputas entre grupos de interesses, temos que considerar, também, os sentidos múltiplos da ação coletiva dos “*policy makers*” envolvidos com as programações do FNE, bem como, os processos decisórios relativos à alocação dos recursos, seguindo a trajetória institucional destes “locus” decisórios.

A tradição do BNB sempre foi no sentido da concentração dos processos decisórios nas elites técnicas e administrativas da empresa. Faz-se necessário um esforço maior para resgatar toda a trajetória. Para fins dessa presente reflexão, vamos especificar, ainda que de maneira resumida, a experiência recente dos três últimos anos de gestão dos recursos do FNE nos aspectos de seleção, análise e aprovação dos pleitos.

De meados de 1992 à meados de 1995, funcionaram, no Banco, instâncias que objetivavam democratizar a decisão de alocação dos créditos. Neste sentido, vigoraram os Comitês de Crédito, nas agências e Direção Geral, onde eram aprovados e deferidos os créditos. Esta forma colegiada de gestão do crédito era composta por representantes da Administração e por funcionários livremente eleitos, com o acompanhamento e empenho da Associação dos Funcionários. Também tomava assento no Comitê o Diretor Representante eleito pelos

funcionários, que, na oportunidade, foi o candidato apoiado pela AFBNB. Mesmo nas instâncias de análise técnica dos projetos, os estudos e pareceres eram compartilhados, dando oportunidade a que mais de um técnico pudesse se envolver na qualidade da análise e nas decisões.

Nos colegiados, apesar da posição minoritária da representação eleita dos funcionários, estes processos decisórios eram representados no conjunto dos funcionários como de plena legitimidade, na medida em que os eleitos ali estariam para contribuir com a lisura dos processos decisórios. Eles teriam, teoricamente, todas as condições para denunciar as instâncias organizativas dos funcionários, caso os processos se tornassem viciados.

Evidentemente, uma análise mais conclusiva dos impactos dos Comitês seria necessária para aquilatar sua importância. Na verdade, a gestão que tomou posse em 1995 simplesmente desconheceu a importância destes colegiados e logo os extinguiu, no auge de um processo de reengenharia do BNB. Foram criados os Grupos de Assessoramento Básico, órgão de consulta da administração do Banco, na Sede e nas Agências, com pouca ou quase nenhuma influência sobre a decisão de crédito. Os representantes dos funcionários passaram a não ser mais eleitos, mas sim indicados pela Administração, como forma de garantir a oportunidade de todos participarem. Dessa forma, o

cargo de Diretor Representante também foi extinto.

Do nosso ponto de vista, a democracia direta, pretendida pela Administração ao introduzir tais mudanças, mais do que dar oportunidade a todos, inviabilizou um importante canal de mediação de interesses em torno do FNE, o que tudo indica sempre foi, e continua sendo, uma marca distintiva de sua trajetória de política pública.

Em termos de nossa tarefa de pensar o FNE como objeto de estudo, consideramos extremamente relevante pensar sobre as possibilidades abertas por um olhar “de dentro” das instituições. É algo que passa sempre despercebido nos estudos sobre a influência dos grupos de interesse sobre a trajetória das políticas públicas, como se o corpo técnico fosse neutro.

V – À Guisa de Conclusão

O estudo realizado permite que se tire algumas conclusões importantes para o entendimento da intermediação de interesses em torno do FNE. É evidente que os processos foram bem mais complexos, com idas e vindas determinadas pelas tradições corporativas e clientelísticas das elites e do conjunto da sociedade nordestina.

A estas questões, acrescentaríamos uma outra de caráter de estratégia política, que coloca em jogo a permanência do próprio objeto de estudo: trata-se da via-

bilidade em continuar trabalhando com as noções de corporativismo ou neocorporativismo no ambiente pós-moderno, mormente diante do avanço do conservador neo-liberalismo – enquanto modelo de gestão política e econômica – baseado na prevalência da lógica e dos valores competitivos do mercado. Se estamos falando em representação e ação coletiva, estas, obviamente, não podem prescindir da organização enquanto formuladora da identidade dos sujeitos coletivos.

Dependendo da conformação dos interesses, muitas vezes estes prescindem de representações mais organizadas, criando os grupos pluralistas de pressão e os *lobbies*. Soma-se a isso o ambiente onde se produzem determinadas negociações. Na trajetória que traçamos acima, temos que considerar uma conjuntura de consolidação de valores e práticas democráticas, inclusive com o “*impeachment*” de um Presidente da República. Tudo favorecia a transparência, o cuidado com o bem público e o reconhecimento do interlocutor, como no caso dos espaços conquistados pela Associação dos Funcionários. E, conseqüentemente, temos que pensar também na mediação de interesses diferenciados, difusos no tempo e dispersos no espaço – global, local e regional – através de entidades, necessariamente verticalizadas para serem legitimadas, e horizontalizadas para serem representativas.

Acredito que o problema não se resume a classificações, mas sim à

compreensão dos processos, por mais redundante que isso possa ser. Senão, como apropriarmos a experiência dos Comitês de Crédito com a participação democrática dos funcionários que, como já observamos, nos abre um olhar de dentro dos processos decisórios, ao dar vida ativa e interesses também aos técnicos constituídos de poderes⁶?

Tomar como dado o FNE é considerá-lo apenas no seu aspecto formal, ou seja, um conjunto de dispositivos e normativos constitucionais. Este tipo de leitura nos leva a dar relevância aos aspectos formais das avaliações de resultados: 35 % dos recursos beneficiaram a indústria, 25 % foi para a pecuária, etc. Em relação ao FNE, suas diretrizes, programações e avaliações nos fazem lembrar a análise da formulação de políticas públicas do antropólogo Aurélio Viana:

“Em muitos casos, a previsão de um futuro possível e a elaboração de políticas voltadas nessa direção acabam por contribuir decisivamente para a sua configuração, como havia sido previsto anteriormente. Parafraseando R. K. Merton, esta previsão é uma profecia que se cumpre por si mesma” Vianna (1991:14).

Portanto, devemos caminhar em outra direção: desconstruir o FNE para verificar que os resultados alocativos são oriundos das corre-

lações de forças, de disputas de interesses, desnaturalizando as profecias que se cumprem por si mesmas. O que nos exige um olhar interdisciplinar para construí-lo e tratá-lo na teoria e na análise, na formulação e no monitoramento dos campos de atuação.

Enfim, para diferenciar o FNE das “avaliações”, é preciso inseri-lo no contexto macroeconômico nacional, regional e nas trajetórias de crise e esgotamento dos padrões do sistema de financiamento da agricultura. Ou seja, ir de encontro aos interesses e irracionalidades.

VI – Bibliografia

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (1992). FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Impactos Econômicos das Aplicações. Exercício de 1991 – BNB, Fortaleza-CE;

_____. (1993). FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Impactos Econômicos das Aplicações. Exercício de 1992 – BNB, Fortaleza-CE;

_____. (1993). Informações básicas sobre o FNE. – BNB, Fortaleza-CE;

_____. (1994). FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. Impactos Eco-

nômicos das Aplicações. Exercício de 1993 – BNB, Fortaleza – CE;

_____. (1995) – “FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – Impactos Econômicos das Aplicações. Exercício de 1994 – BNB, Fortaleza – CE;

_____. (1996) – “FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – Proposta de Aplicação. Exercício de 1996 – BNB, Fortaleza – CE;

_____. ETENE (1992) Novos rumos para a economia do Nordeste (o pensamento do BNB). In *Revista Econômica do Nordeste* – REN.nº.1-4, vol.23, Fortaleza – CE;

BURSZTYN, Marcel (1984) *Poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Ed. Vozes, Petrópolis-RJ;

CASTRO, Iná Elias de (1992) *O Mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino* Editora Bertrand Brasil S/A, Rio de Janeiro-RJ;

EVANGELISTA, Francisco R. e ARAÚJO, Paulo Fernando C. (s/d) *Sobre a distribuição do crédito concedido pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. FNE – BNB-ETENE*, Fortaleza-CE. mimeog.;

FURCHE, Carlos (coord.) (1993) *Avaliação dos efeitos e impactos econômicos e sociais do FNE-Rural*. – BNB-IICA, Fortaleza-CE, mimeog.;

• • • • •

⁶ Refletindo sobre sua passagem na Diretoria Fundiária do INCRA/ Brasília, Moacir Palmeira pode aquilatar a importância dos técnicos contra e a favor da Reforma Agrária, para o andamento dos processos de desapropriação – v. Palmeiras (1994).

- GOMES, Gustavo Maia (1993) Diretrizes para um plano de ação do BNB (1991-95): uma estratégia para acelerar o desenvolvimento do Nordeste. In *Revista Econômica do Nordeste – REN* – n.º.1-4, Vol. 24, Fortaleza-CE;
- GONDIM, Silvana M. P. Neiva e COSTA, Tarcisio Holanda e SOUZA, Gilzenor Sátiro (1991) – “Uma estratégia de apoio aos pequenos produtores rurais do Nordeste” – BNB-SUPLA-ETENE, Fortaleza-CE, mimeog.;
- GRAZIANO, Gigi (1994) Lobbying, troca e definição de interesses – reflexões sobre o caso americano. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, vol.37, n.º.2, Rio de Janeiro-RJ;
- LAMOUNIER, Bolivar (coord.) (1994) Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. *Série Estudos de Política Agrícola* n.º.9. IPEA – Projeto PNUD BRA/91/014. Brasília-DF;
- MARTINS, José de Souza (1994) *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. Ed. Hucitec, São Paulo-SP;
- MESQUITA, Arlan Mendes (1995) *Avaliação econômica do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)*. Dissertação de Mestrado, UFMG/CEDEPLAR, Belo Horizonte-MG, mimeog.;
- ORTEGA, Antonio Cesar (1995) A Representação de interesses patronais na agricultura brasileira. In *Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rurais – SOBER*-Curitiba-PR;
- PALMEIRA, Moacir (1994) Burocracia, política e reforma agrária. In Medeiros, Leonildes et alli *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. Ed. Unesp, S. Paulo-SP;
- REGO, Antonio Carlos Pojo (1984) O “lobby” nordestino: novos padrões de atuação política no Congresso brasileiro. *Separata da Revista de Informação Legislativa*. a.21 n.º.81 jan./mar 1984. Brasília-DF, Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas;
- SANTOS Fº, Clarício, Saboia, Aírton V. Jr, Alves, Maria Odete (1995b) “Estratégia de ação do Banco do Nordeste do Brasil junto ao pequeno produtor nordestino e a distribuição de crédito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE-Avaliação Preliminar. In *Anais do XXXIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER* – vol. 1, Curitiba-PR;
- VIANNA, Aurélio ((1991) A profecia que se cumpre por si mesma. *Revista Tempo e Presença*, mai./jun. ano 13, n.º.257 – CEDI, Rio de Janeiro-RJ
- VIANNA, Maria Lúcia T Werneck (1994) Lobismo, um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil. Texto de discussão n.º 25, *CEPP* – Rio de Janeiro-RJ;
- Documentos dos Fóruns de negociação:
- Fórum de Empresários do FNE: Atas das Reuniões Trimestrais realizadas no período de 17.03.93 à 25.10.95, nas seguintes capitais: Fortaleza, Salvador, Recife, Natal e S. Luis.
- Negociação com os sindicatos de trabalhadores rurais do Nordeste: FETRAECE – Ofício n.º.035 / 93, de 31.03.93, Fortaleza-CE – BNB – Relatório da Comissão de Trabalho BNB e representantes dos trabalhadores rurais, em 14/06/93, Fortaleza – CE.