

Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS CONTEXTOS DE SUA “TRADUÇÃO EM POLÍTICAS”: UMA ANÁLISE PELAS DEPENDÊNCIAS DE TRAJETÓRIA NO BRASIL E NO MÉXICO¹

Eric Léonard, Philippe Bonnal, Jean Foyer, Sergio Pereira Leite

RESUMO

Este artigo discute os processos pelos quais, conjuntos de normas prescritivas de caráter global, são objetos de construção normativa e de fatura institucional no âmbito das políticas rurais do México e do Brasil. Abordamos esta questão sob o ângulo das trajetórias de mudança institucional que a “tradução em políticas” do Desenvolvimento Sustentável induz nos quadros de regulação e de interação entre os diferentes componentes do mundo rural e, entre estes, e os poderes públicos. A abordagem comparativa evidencia as similaridades e as principais divergências que caracterizam os processos de institucionalização da sustentabilidade no Brasil e no México, além de permitir a discussão sobre a natureza das mudanças institucionais em curso.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável, política pública, mudança institucional, dependência de trajetória, agricultura familiar

THE NORMATIVE CONSTRUCTION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT THROUGH ITS TRANSLATION IN PUBLIC POLICIES: A PATH-DEPENDENCY ANALYSIS IN BRAZIL AND MEXICO

ABSTRACT

This paper deals with the processes by which Sustainable Development (as a prescriptive set of global norms) is subject of different forms of “translation” (negotiation, selective appropriation, reformulation) and institutional construction in the context of rural policies in Brazil and Mexico. We focus on the paths of institutional change which arise from the policy building of SD and affect the frames of regulation and interaction between the different components of rural societies and between those and authorities. Comparatism highlights both regularities and main divergences between the processes of institutionalization of sustainability in Brazil and Mexico, as well as it allows to question the meanings of current institutional changes.

Key words: sustainable development, public policy, institutional change, path dependency, family farming

Eric Léonard. Sócio-economista IRD, UR 199/UMR MOISA, Supagro, leonard@supagro.inra.fr

Philippe Bonnal. Agro-economista CIRAD, UPR Arena, UFRRJ/CPDA, philippe.bonnal@cirad.fr

Jean Foyer. Sociólogo, pós-doutorando ANR BioTEK, IHEAL, jean.foyer@univ-paris3.fr

Sergio Pereira Leite. Economista, UFRRJ/CPDA, sergiopereiraite@uol.com.br

¹ Este artigo é uma versão traduzida do artigo “La construction normative du développement durable dans les contextes de “sa mise en politiques”. Une analyse par les dépendances de sentier au Brésil et au Mexique., Léonard E., Bonnal P., Foyer J., Pereira Leite S. *Mondes en Développement* Vol. 37 -2009/4-n°148, pp. 67-84. A tradução foi realizada por Catherine Degoulet catherine.degoulet@laposte.net e Paulo Eduardo Moruzzi Marques pmarques@esalq.usp.br e apresentado no Seminário Internacional “Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública”, organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

INTRODUÇÃO

Este artigo visa analisar os processos pelos quais o Desenvolvimento Sustentável (DS) é o objeto de uma construção normativa e de uma formatação institucional (através da produção de regras, de normas de ação e de dispositivos de aplicação) no âmbito de políticas agrícolas e rurais de dois países “emergentes”, o México e o Brasil². Não se trata de discutir a noção de sustentabilidade e sua realidade a partir do olhar sobre a situação das agriculturas dos dois países: o DS é considerado aqui como um conjunto de normas de abrangência global (referindo-se às dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento) do qual se trata de analisar os processos de “translação” (negociação, apropriação coletiva, reformulação)³, de hierarquização e de incorporação em função dos contextos institucionais e sociopolíticos considerados.

O Desenvolvimento Sustentável é, portanto, abordado sob o ângulo dos processos de mudança institucional que sua “tradução em políticas” impõe nos âmbitos de regulação e de interação entre os diferentes componentes sociais e econômicos do mundo rural e entre estes aqui e os poderes públicos. Estes processos de mudança institucional são abordados tendo como referência as dependências de trajetória que resultam do papel estruturante das tramas institucionais existentes na seleção das opções disponíveis e nas escolhas políticas, do ponto de vista tanto das reformas desejadas quanto dos dispositivos concebidos para sua implantação. Nesta perspectiva, as instituições, frutos de escolhas políticas anteriores, restringem a tomada de decisão em matéria de reforma destas políticas e orientam por longo tempo seus efeitos (North, 1990; Pierson & Skockpol, 2002). Porém, as instituições não desempenham somente um papel restritivo, mas constituem também recursos à disposição de certas categorias de atores podendo influir na integração de novos componentes no repertório institucional de uma determinada sociedade (Campbell, 2004).

Nossa abordagem da mudança institucional se situa, portanto, no cruzamento de diferentes correntes de análise da decisão pública, alimentando-se da nova economia institucional (North, 1990), do institucionalismo sociológico (Douglas, 1999; Scott, 1995 e; Pierson, 2000) e da ciência política (Muller, 2000; Mahoney, 2001 e; Palier & Surel, 2005).

Nossa análise focaliza as formas de institucionalização de normas se referindo explicitamente ao desenvolvimento sustentável nas políticas agrícolas e rurais, através da produção de regras e de dispositivos com vistas à sua implantação (programas, projetos, novos quadros regulamentares de participação e de decisão, etc.). Estas formas de institucionalização são analisadas em referência às trajetórias históricas que caracterizaram a ação pública em meio rural e conduziram à construção de dispositivos particulares de interação entre os atores políticos nacionais, as agências do Estado e os diferentes componentes do mundo rural. Tentaremos observar em que medida as tramas institucionais próprias de cada país inibiram a construção normativa da “sustentabilidade” no Brasil e no México, quais foram os principais atores sociopolíticos desta construção⁴ e se a emergência do DS constitui ou não uma bifurcação maior (*critical juncture*: Pierson, 2000 e; Mahoney, 2001) das trajetórias de desenvolvimento rural dos dois países. Nesta perspectiva, nosso interesse se dirige aos movimentos e disputas de atores específicos em torno da mobilização e uso estratégico das idéias e normas constitutivas do referencial internacional do DS, em referência aos contextos dos campos políticos nacionais e aos registros de ação que organizam seu funcionamento (Palier & Surel, 2005).

A abordagem comparativa adotada visa a identificar e circunscrever os fatores discriminantes em relação às trajetórias da ação pública em meio rural e às lógicas das diferentes categorias de atores, participando, à sua produção, nos processos de negociação, de apropriação seletiva e de reformulação das normas internacionais do DS. Trata-se de caracterizar os componentes centrais de

² Neste propósito, nós nos situamos no campo de um institucionalismo compreensivo, que considera as instituições como «estruturas cognitivas, normativas e regulamentares» (Scott, 1995: 33), como “regras do jogo” formais e informais (North, 1990), enquadrando as interações entre atores de maneira semi-autônoma em relação ao quadro legal oficial (Douglas, 1999). Este posicionamento leva a uma aceção ampla das noções de estrutura e de construção normativa, integrando o que emerge (i) das regras formais (textos de leis e regulamentações), (ii) das regras de ação (costumes, normas comportamentais) e (iii) dos valores e crenças. Consideradas “tanto como fatores de ordem quanto como produções de sentido” (Lascoumes, 2004, p. 300), as normas serão aqui apreciadas no que se refere ao seu impacto no caso do desenvolvimento sustentável.

³ Ver sobre este ponto Campbell (2004: 80).

⁴ Campbell (2004: 101-106) introduz a noção de “empreendedores institucionais” para caracterizar estes atores.

uma definição nacional de sustentabilidade e de associá-los às características estruturais e institucionais provenientes da historicidade da ação pública e de suas circunstâncias de legitimação nos dois países, do ponto de vista tanto dos atores capazes de influir na tomada de decisão quanto do público-alvo destas políticas. A comparação permite, enfim, situar as divergências na construção das normas de sustentabilidade agrícola e rural, na medida em que diz respeito a dois contextos que oferecem suficientes convergências para tornar o cotejamento possível – histórias da construção do Estado e da modernização agrícola, modos de inserção econômica e de estruturação do mundo agrícola, etc.

Desde o fim do século XIX e até a onda neoliberal dos anos 1980, o Brasil e o México seguiram, assim, trajetórias similares em suas opções de desenvolvimento econômico e nas formas de modernização de seus setores agrícolas (Lautier & Marques-Perreira, 2004). Estas trajetórias conduziram globalmente a uma configuração dual do mundo rural, opondo um setor empresarial, que foi o principal beneficiário das políticas de modernização produtiva, e um setor familiar, cujo caráter minifundista e pluriativo se reforçou ao longo dos sessenta últimos anos. Imbricando-se no processo recente de inserção competitiva, a agricultura familiar conhece riscos de crise de reprodução, a emergência do DS, enquanto norma prescritiva para a ação pública, constituindo uma questão maior para o futuro deste setor. A presente análise tem como eixo os processos de institucionalização da noção de sustentabilidade nas políticas públicas dirigidas aos estabelecimentos familiares, sem abordar as formas em torno das quais o DS pode igualmente ser mobilizado no setor da agricultura empresarial, a fim de permitir sua conformidade com as normas do comércio internacional.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, nosso interesse se dirige às trajetórias de construção da dualidade do setor agrícola através das políticas de integração nacional e de modernização econômica empreendidas nos dois países ao longo do século XX, assim como às formas diferenciadas de representação da agricultura familiar no espaço público e aos dispositivos de intervenção do Estado. Na segunda parte, analisamos as relações entre grupos de atores, instituições e idéias nos

processos nacionais de “translação” e de integração de normas internacionais do desenvolvimento sustentável no quadro de produção das políticas destinadas ao setor da agricultura familiar. Esta análise nos conduzirá, em conclusão, a retomar o exame das regularidades e das principais divergências que caracterizam os processos de institucionalização da sustentabilidade nas políticas rurais do Brasil e do México e a nos interrogar sobre a natureza das mudanças institucionais em curso, no sentido de discutir se ocorre uma verdadeira bifurcação em relação ao modelo de desenvolvimento agrícola dual seguido até o presente ou uma simples gestão das “externalidades negativas” espaciais, sociais e ambientais deste modelo.

2. A DUALIDADE DAS AGRICULTURAS NACIONAIS E AS FORMAS DE REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR

2.1. NO MÉXICO: DO PACTO HISTÓRICO ENTRE O ESTADO E O “SETOR CAMPONÉS” À CONSTRUÇÃO DE UMA AGRICULTURA DUAL

A ação pública no México rural mostra regularidades notáveis ao longo do tempo. A construção de dispositivos de centralização política e de ancoragem local do Estado constituiu, notadamente, um objetivo recorrente desta ação, opondo-se às estruturas político-fundiárias herdadas do regime colonial, comunidades indígenas e *haciendas*, que foram obstáculo à institucionalização do Estado moderno ao longo do primeiro século de independência (Mallon, 1994). A redução das autonomias regionais e locais se situou assim no centro das reformas conduzidas pelo Estado mexicano a partir do fim do século XIX e a política fundiária constituiu uma peça essencial deste processo.

Num primeiro momento, sob o regime do general Porfirio Díaz, entre 1876 e 1910, a dissolução das comunidades indígenas e a privatização de suas terras permitiram destruir as bases institucionais dos sistemas de governo e dos regimes de cidadania que fundavam a autonomia política das comunidades rurais (Léonard, 2008). Em seguida, a reforma agrária, inscrita na Constituição de 1917 e empreendida em larga escala a partir de 1934⁵, estruturou de forma duradoura as relações do

⁵ Levada adiante por mais de sessenta anos, a reforma agrária cobriu aproximadamente a metade do território nacional e uma proporção equivalente dos estabelecimentos agrícolas.

poder central com as sociedades rurais, iniciando um processo sincrônico de desconstrução e reconstrução institucional. De uma parte, impôs o dismantelamento das *haciendas* sem, no entanto, levar à restauração de organizações comunitárias autônomas: a delegação das terras confiscadas a agrupamentos de camponeses organizados em *ejidos*⁶, numa base micro-local e sob a tutela administrativa do governo federal, permitiu colocar os beneficiários da reforma agrária fora da esfera de controle político das instâncias provinciais (estados da federação) e municipais (Pansters, 1997).

De outra parte, outra alavanca da mudança institucional residiu na organização das mediações entre as comunidades *ejidales* e a esfera política nacional sobre uma base corporativa sócio-profissional: um sindicato oficial, a Confederação Nacional Camponesa (CNC) foi concebida com a vocação de incorporar o conjunto das organizações camponesas formais e informais, além de investido do monopólio de representação dos interesses do mundo camponês e de transmissão de suas demandas em matéria de acesso às políticas públicas (Mackinlay & Otero, 2004). Instauradas no conjunto dos setores socioeconômicos e erigidas em pilares setoriais do partido oficial (batizado de Partido Revolucionário Institucional, PRI, em 1946), as centrais corporativas assumiram as funções essenciais de dar coerência aos interesses sócio-setoriais, de seleção dos quadros dirigentes que ocupariam os postos tanto de governo quanto de representação política e de negociação das políticas públicas. É por sua intermediação que era periodicamente renegociado um “pacto redistributivo”, assegurando aos setores integrados ao PRI o acesso aos recursos redistribuídos pela administração federal (terras, créditos agrícolas, programas de desenvolvimento e de infra-estrutura das localidades, empregos administrativos, etc.). As organizações corporativas desempenhavam, em contrapartida, um papel essencial de controle e de transmissão das tensões sócio-políticas. Este dispositivo erigiu o clientelismo de Estado, organizado a partir do *ejido*, enquanto mecanismo “natural” de regulação política. Forneceu um expediente para a ação governamental, mas condu-

ziu simetricamente ao conferir à agricultura familiar um lugar central no regime de governança característico do “Estado corporativo” e das formas de legitimação deste último, por via notadamente da representação parlamentar deste setor. Estas circunstâncias resultaram, de maneira diferente do Brasil, numa pouca autonomia recíproca entre o Estado mexicano e as organizações sociais, integradas ao funcionamento estatal (Bizberg, 2004).

Contudo, as políticas de modernização da agricultura empreendidas a partir dos anos 1950 – graças à promoção da revolução verde, aos grandes projetos de irrigação e às subvenções aos sistemas de preço e de crédito – beneficiaram essencialmente as grandes estruturas agrícolas, consideradas como melhor ajustada para responder às necessidades da estratégia nacional de industrialização substitutiva das importações, para satisfazer com baixo custo a demanda alimentar e agroindustrial interna e para assegurar o equilíbrio da balança comercial (Hewitt, 1976; Maddison, 1992). Apesar da reforma agrária, a dualidade persistiu assim num âmbito de regulação política que favorecia o sustento de uma ampla base camponesa sem transformá-la num protagonista do projeto de desenvolvimento nacional. A crise deste projeto – que ocorre no fim dos anos 1970 e deságua no processo de integração econômica com os Estados Unidos, formalizada pela retificação do NAFTA em 1994 – conduziu, em seguida, a um questionamento fundamental do lugar atribuído ao setor da agricultura familiar na sociedade e na economia nacional, além de provocar uma crise profunda do corporativismo camponês ao longo dos anos 1990 (Mackinlay & Otero, 2004).

2.2. NO BRASIL: A MARGINALIZAÇÃO HISTÓRICA DA AGRICULTURA FAMILIAR E SUA “INVISIBILIZAÇÃO” INSTITUCIONAL⁷

Ao contrário do México, a dualidade da agricultura no Brasil não é o resultado de rupturas sucessivas, mas de um processo contínuo de discriminação. De maneira persistente, os poderes públicos brasileiros marginalizaram a agricultura familiar e a mantiveram numa situação de dependência em relação às oligarquias agrárias, ver-

⁶ O *ejido* constitui uma estrutura territorial, jurídica e administrativa, dotada ao mesmo tempo de competências de regulação fundiária e de governo no nível micro-local.

⁷ Por “invisibilização”, fazemos alusão às estratégias e mecanismos de governança pelos quais um setor majoritário da população rural passou por um processo de ocultação política em benefício de um setor minoritário, que funda seu poder em mecanismos de captação de renda agrícola e de marginalização política dos grupos sociais majoritários.

dadeiras depositárias de poder da colonização portuguesa (Faoro, 2000). Com efeito, é somente em 2006 que a agricultura familiar beneficia-se, pela primeira vez, de um reconhecimento oficial, formalizado por um texto de lei. Mas, se este reconhecimento marca a mudança de postura do Estado, institucionaliza também a dualidade histórica da agricultura.

De fato, a marginalização da agricultura familiar encontra sua origem no lugar atribuído ao setor camponês, na organização política e econômica colonial: este setor foi desde o início considerado como concorrente da agricultura de exportação na mobilização da terra e do trabalho, mas também na produção dos alimentos necessários à reprodução da força de trabalho. No entanto, uma agricultura familiar se desenvolveu desde logo nos interstícios dos grandes domínios. Formadas de escravos fugitivos ou libertos, de mestiços e de caboclos pobres, comunidades agrárias se estabeleceram ao longo dos séculos XVIII e XIX em terras desocupadas, sem nenhum reconhecimento administrativo. Contudo, no sul do país se implanta uma dinâmica de desenvolvimento agrícola suscitada pelos migrantes europeus do século XIX, amplamente desconectada da referência latifundiária colonial. A política fundiária considerou, muito tardiamente, este setor social e produtivo. Foi somente com a realização do programa de colonização da Amazônia pelo regime militar, nos anos 1970, que dotações fundiárias lhe foram outorgadas, em condições, aliás, subordinadas às lógicas de segurança nacional e de desenvolvimento do setor empresarial. De maneira geral, a agricultura familiar não beneficiou-se de nenhuma visibilidade institucional em escala nacional: sua integração ou sua marginalização diante do dispositivo público resultou de configurações específicas aos contextos sociopolíticos regionais. A dinâmica de ocupação populacional intersticial, iniciada no período da colonização portuguesa, continuou assim a operar como válvula de ajuste e de integração social.

Esta marginalização institucional operou como fator de autonomia das formas de organização da agricultura familiar. Historicamente, os processos de organização ocorreram com frequência enquanto modo de resistência diante dos poderes locais. “Ligas camponesas” se formaram nos anos 1940 para defender os agricultores familiares, pequenos proprietários ou meeiros, contra a espoliação fundiária orquestrada pelos grandes domínios açucareiros de Pernambuco. Em seguida, elas se mobi-

lizaram em torno do tema da reforma agrária e se dispersaram em numerosas regiões, sempre com forte autonomia em relação às instituições políticas e com referência a problemas muito contextualizados. Durante o governo militar, enquanto que a agricultura latifundiária se modernizava e se constituía progressivamente a base de um novo setor agroindustrial, a agricultura familiar desenvolvia formas de resistência passiva, exprimindo-se através dos sistemas de obrigações mútuas que constituíram um fator de reforço das autonomias das comunidades pouco expostas às pressões exteriores. Estas regulações se amparam mutuamente em relações paternalistas com as elites locais, em torno de uma personalização das trocas sob o modo da reciprocidade fictícia, reforçando o caráter territorialmente enclausurado das formas de organização do setor familiar (Léna *et al.*, 1996; Sabourin, 2007).

2.3. A EMERGÊNCIA INSTITUCIONAL DA DUALIDADE AGRÍCOLA E SUA CONSIDERAÇÃO PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A dualidade se inscreve, assim, como uma característica central da história das duas agriculturas, apesar de uma aversão comum em traduzí-la enquanto realidade institucional: no México, ao passo que o agrarismo oficial e a orientação populista do regime conduziram à reificar o papel dos estabelecimentos familiares no projeto de desenvolvimento nacional e a ocultar a preeminência econômica do empresariado privado, no Brasil foi a agricultura familiar o objeto de um processo simétrico de “invisibilização” institucional. Nos dois países, a dualidade agrícola se exprime num duplo fenômeno de disjunção sócio-territorial: de uma parte, a orientação dos programas de infra-estrutura, de assistência social e de contenção dos custos da alimentação e dos serviços em favor dos meios urbanos alimentou o êxodo rural e o crescimento urbano; de outra parte, a defasagem dos níveis de produtividade entre as regiões de agronegócio (Norte e Ocidente do México e Sudeste e Centro-Oeste do Brasil) e os espaços sub-capitalizados da agricultura familiar (Sul do México e Nordeste brasileiro) se traduziu em fluxo de trabalho e em aumento de tensões sociais desfavoráveis a estes últimos espaços. Com os processos de inserção competitiva empreendidos desde a segunda metade dos anos 1980, o caráter dual das duas agriculturas se reforçou entre os setores e os territórios que estavam em condições de integrar as

cadeias globalizadas de valor e, ao contrário, aqueles nos quais os atores locais foram levados a operar uma diversificação crescente em atividades não agrícolas, a realizar trabalho assalariado e, cada vez mais, a migrar para áreas com emprego urbano e com agronegócio.

Ao longo dos anos 1990, as políticas endereçadas ao setor agrícola passaram a considerar esta dissociação das dimensões econômica e social do desenvolvimento rural: adotaram nos dois países características de segmentação ao mesmo tempo temática e operatória, que rompem com a natureza integrada dos dispositivos anteriores (Léonard & Losch, 2006). A ação pública é assim marcada pela profusão de programas temáticos e focalizados, vinculados a cadeias de decisão e de execução dissociadas e não necessariamente coordenadas entre elas. As formas de desconcentração e descentralização dos processos de gestão das intervenções se adicionam, por outro lado, a este caráter segmentado das políticas. Nos dois países, os dispositivos da ação pública seguem assim diferentes níveis de territorialização que podem entrar mutuamente em concorrência: administrações federais, administrações provinciais (estados da federação), escalão municipal, nível comunitário. O quadro geral de segmentação é enfim reforçado pela multiplicação das iniciativas provenientes de novos atores no campo do desenvolvimento rural, seja das prefeituras, cujas atribuições crescem com as políticas de descentralização, seja de ONGs laicas ou religiosas, em particular nos campos do desenvolvimento social e da proteção ambiental, como no caso do exemplo forte da Amazônia brasileira.

Além destes traços comuns, as duas situações nacionais se diferem pelas construções normativas da dualidade e de sua consideração política. É inegavelmente no Brasil que a formalização institucional da dualidade é mais profunda, pois leva a uma disjunção dos órgãos administrativos segundo uma clivagem que circunscreve o campo de ação do Ministério da Agricultura e da Pesca (MAPA) ao setor do agronegócio e que atribui a uma nova estrutura institucional, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o apoio ao setor da agricultura familiar. A esta diferenciação da autoridade pública corresponde uma discriminação das funções dos dois tipos de agriculturas, que acentua a dimensão econômica para o agronegócio e reserva uma dimensão social (mas também ambiental) dominante para a agricultura familiar. Neste último caso, esta inovação institucional permite legitimar um setor sócio-produtivo que

se estruturou, de maneira persistente e autônoma, em torno de normas que lhe são amplamente específicas. Ao contrário, a mudança institucional no México levou, num primeiro momento, ao questionamento do estatuto legal de exceção da propriedade e das instâncias de governo do *ejido* (Mackinlay, 1991), de modo a homogeneizar os quadros de regulação econômica e de intervenção pública para as diferentes categorias de produtores agrícolas. Nos dois casos, é observando estas mudanças de normatividade e das novas funções atribuídas pelo Estado aos setores da agricultura familiar que deve ser examinada a maneira pela qual os atores agrícolas se apropriaram da idéia de sustentabilidade.

3. A CONSTRUÇÃO NORMATIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA VINCULAÇÃO AO TRATAMENTO DA DUALIDADE

3.1. A CONSTRUÇÃO "PELO ALTO" DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO MÉXICO, DA ECOLOGIA POLÍTICA À MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

A emergência da noção de sustentabilidade no início dos anos 1990 corresponde a um duplo jogo de pressões "externas, com a emergência das questões ambientais nos processos de negociação da NAFTA, e internas, com o desenvolvimento de uma contestação ecologista no seio das elites universitárias" mas também de certos atores políticos do mundo rural (Foyer, 2008). A administração ambiental, que era subordinada ao Ministério das Questões Urbanas, é instituída em ministério independente, a SEMARNAT (Ministério do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais), a partir de 1994. Os defensores do "ambientalismo social" mexicano, que se construiu ao longo dos anos 1970 e 1980, encontraram aí uma janela institucional de expressão e de aplicação do conceito de sustentabilidade. Todavia, esta transferência para a ação pública permanece confinada à política ambiental e no âmbito do Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas.

Com a alternância política de 2000, as formas de institucionalização do conceito de sustentabilidade seguem evoluções contraditórias. De um lado, a segmentação setorial da ação pública se aprofunda, com a afirmação da orientação produtivista e mercantil das políticas agrícolas (Léonard & Losch, 2006) e o recuo da administração ambiental para os temas conservacionistas. De outro

lado, em 2001, o presidente Fox favorece a promulgação de uma lei de desenvolvimento rural sustentável, contra a posição dos “barões” de seu próprio partido. O processo de elaboração desta lei renova uma coalizão de interesses no interior de uma corrente, associando intelectuais, movimentos sociais e setores tradicionais do sistema político⁸, que aproveita a conjuntura particular da transição política para institucionalizar uma proposta de reforma das políticas de desenvolvimento rural. Este consenso se apóia num diagnóstico de crise da agricultura familiar e num aumento brutal de tensões no meio rural.⁹ Evidencia um deslocamento do referencial mexicano do DS, passando do campo da ecologia política para aquele da economia política e da multifuncionalidade da agricultura familiar. É particularmente revelador deste fenômeno que a administração ambiental, introdutora da noção do DS na arena política nacional, tenha sido praticamente eliminada do processo de elaboração da lei (Foyer & Léonard, 2008).

Em primeiro lugar, a lei de 2001 situa a soberania alimentar como uma questão central da sustentabilidade, destacando-a em seu título: *Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria (LDRSSA)*¹⁰. Em segundo lugar, ela reconhece a heterogeneidade dos produtores rurais e de suas fontes de renda, não agrícolas notadamente, e procura promover sua consideração através da descentralização e da territorialização dos processos de formulação das ações de desenvolvimento. Ela prevê, assim, a constituição de órgãos de coordenação multi-setoriais e multi-níveis, os conselhos de desenvolvimento rural sustentável (CDRS), integrados por representantes das agências governamentais, das associações de produtores, das organizações da sociedade civil e das ONGs. Estes conselhos devem operar nos diferentes níveis da organização político-territorial: nacional, estados da federação, distritos do Ministério da Agricultura e municipalidades. Os conselhos municipais, em particular, têm vocação de assumir uma função essencial de territorialização das políticas rurais, através da elaboração de planos de desenvolvimento sustentável adaptados aos contextos socioeconômicos e agro-ambientais de suas jurisdições, e são dotados de uma verdadeira capacidade exe-

cutiva de definição e de gestão de projetos.

De acordo com esta perspectiva, o DS aparece como um instrumento de racionalização da ação pública, visando atenuar sua fragmentação, ao menos enquanto projeto de incitação de mudança no mundo rural. Contudo, na tradição mexicana de federalismo ultracentralizado, a administração federal conserva um papel decisivo na estrutura operacional do dispositivo. Dois níveis são, com efeito, determinantes na elaboração dos planos de desenvolvimento sustentável: a municipalidade, que sofre de uma falta de ancoragem institucional após décadas de descaminhos por dispositivos corporativos do *ejido* e do Estado-partido; e o “distrito rural”, que constitui o “elo perdido” da coordenação territorial entre o nível municipal e o Estado federal e que se vincula à organização do Ministério da Agricultura. É, portanto, a administração agrícola federal, cujo referencial de ação permanece marcado por uma concepção produtivista do desenvolvimento, que assume um papel central na coordenação das operações de desenvolvimento sustentável, na interface dos conselhos municipais e das grandes orientações definidas nas escalas federal e provincial.

Em termos mais gerais, a LDRSSA não muda o modo fundamentalmente segmentado de concepção das políticas públicas. O quadro regulamentar da Lei de Finanças, votada a cada ano, fixa os grandes temas meio ambiente, desenvolvimento social, educação, competitividade, infraestruturas, saúde, trabalho, etc.) entre os quais cada administração deve incorporar seus programas. Todos estes temas dizem respeito, de perto ou de longe, ao desenvolvimento sustentável, mas o modo de gestão das despesas públicas não permite sua articulação no nível de uma linha orçamentária particular. Os conselhos de desenvolvimento rural sustentável são assim impelidos a elaborar várias versões de seus projetos em função dos guichês setoriais que canalizam os financiamentos. O princípio de tematização e de segmentação da ação pública conduz assim a variações do conteúdo programático do DS realizadas pelos atores territoriais, que participam de sua aplicação, o que pode se revelar contraditório com os critérios de integração no longo prazo que fundam a noção

⁸ Os deputados oriundos do antigo corporativismo agrícola oficial representavam perto de 20% dos membros da legislatura 2000-2003.

⁹ Tensões que se exprimem por reivindicações de revisão do capítulo agrícola da NAFTA e de atribuição de um estatuto de exceção às produções de milho e de feijão.

¹⁰ A Lei define a soberania alimentar como “a livre determinação do país em matéria de produção, distribuição e acesso aos alimentos para o conjunto da população, com base fundamental na produção nacional” (Art. 3, XXXII).

mesma de sustentabilidade.

3.2. NO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E SEU VÍNCULO COM A TEMÁTICA DO DESENVOLVIMENTOS SUSTENTÁVEL

A questão ambiental emergiu, verdadeiramente, na agenda política nacional depois da Conferência de Estocolmo, na qual o Brasil, denunciado por sua política de colonização amazônica, singularizou-se com a adoção de uma posição desenvolvimentista (Marcondes, 2005). A criação de uma secretaria do meio ambiente (SEMA), ligada ao Ministério do Interior, em 1973, é seguida, em 1981, pela promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e depois pela criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, além do reconhecimento da gestão ambiental pela Constituição de 1988. A perspectiva da Conferência do Rio-1992 provocou uma aceleração institucional, inicialmente com a criação de um ministério específico (MMA), em 1992, cujas ações são marcadas pela influência das ONGs nacionais e internacionais. Em seguida, a promoção de um conjunto de regulamentações se inscreverá nos desdobramentos da Conferência: Agenda 21 Nacional, Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Política Nacional de Educação Ambiental, Política Nacional de Biodiversidade. Desde 2003, sob a presidência de Lula, a aliança entre o MMA e as ONGs ambientalistas se consolidou. Porém, na continuidade de uma tendência forjada desde os anos 1970, as políticas ambientalistas se concentraram na Amazônia e cristalizaram sobremaneira uma postura conservacionista. Esta orientação contribuiu a desconectar a política ambiental das intervenções referentes às questões agrícolas e, mais amplamente, ao desenvolvimento rural.

A atenção com estas questões, no âmbito da agricultura familiar, é uma incumbência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cuja criação, em 1999, associa-se à ação de redes de políticas públicas formadas em torno de organizações sócio-profissionais da agricultura familiar, de ONGs, de universitários e seus investimentos no campo político em escalas regionais e nacionais. Trata-se de uma inovação institucional materializando uma mudança de relação de poder no seio do mundo rural, sob efeito de dinâmicas sociais ocorrendo há várias décadas: ao contrário das evoluções que fragilizaram as organizações corporativas camponesas

no México ao longo dos anos de 1980 e 1990, o sindicalismo agrícola desempenhou um papel importante na emergência institucional da agricultura familiar na mesma época. A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), até então organizada com fins de controle corporativista ao serviço do Ministério do Trabalho, notadamente se converteu em organização reivindicativa pluralista, sob a pressão de uma contestação interna de suas esferas municipais e regionais. Em sintonia com movimentos sociais tais como as Comissões Pastorais da Terra (CPT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a CONTAG investiu no campo da representação dos pequenos agricultores e pesa na implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1996, para depois ser transferido, três anos mais tarde, ao MDA. Deste então, este aqui se incumbiu do conjunto das questões relativas ao desenvolvimento da agricultura familiar, passando pela gestão da reforma agrária até a aplicação das políticas de desenvolvimento territorial.

O MDA é composto de três secretarias de Estado – reforma agrária (SRA), agricultura familiar (SAF) e desenvolvimento territorial (SDT) – cujos processos de formatação e de estruturação contam com redes de políticas públicas específicas. Ao passo que os movimentos de reivindicação fundiária, notadamente o MST, influenciaram o funcionamento da SRA, a criação da SAF no MDA, que substituiu a Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR) do Ministério da Agricultura, foi resultado da pressão dos sindicatos de agricultores familiares dos estados da região Sul, bem integrados aos circuitos agro-alimentares, que influíram na orientação em favor do reforço técnico e econômico dos estabelecimentos familiares. Mais recente (2004), a SDT se situa no cruzamento das dinâmicas setoriais e territoriais, com uma missão cuja definição é marcada pela influência de ONGs e de movimentos sindicais e eclesiais do Nordeste. Estas trajetórias heterogêneas de construção se traduzem por certa autonomia dos referenciais e das ações de cada secretaria. Enquanto que a SAF atribuiu uma clara prioridade à dimensão econômica, a SDT e a SRA manifestam concepções mais integradas da sustentabilidade, em torno das idéias de comunidades rurais territorializadas, no caso da primeira, e de interação produção/meio-ambiente para a segunda.

A exemplo do México, um Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável existe no Brasil desde 2000, cuja função consiste em preparar a evolução do quadro jurídico do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, mas também em propor políticas e em participar de sua implementação. Ligada ao MDA, sua estrutura paritária se ramifica nos três níveis de governo: união (CONDRAF), estado da federação (CEDRS) e município (CMDRS). Embora, num primeiro momento, o dispositivo tenha mostrado uma dificuldade em organizar o desenvolvimento rural no nível municipal (Abramovay, 2001), sua reestruturação em 2004 o tornou desde então o instrumento operacional do desenvolvimento territorial sustentável. É neste quadro que são definidos os territórios rurais e são construídos e administrados os projetos territoriais, que implicam mais da metade dos agricultores familiares e da superfície nacional (Leite *et al.*, 2008). O dispositivo constitui uma arena ativa de discussão das políticas públicas de desenvolvimento sustentável e de concertação intraministerial (Bonnal & Maluf, 2009).

Se o MDA ocupa um lugar central na formulação de políticas acerca da sustentabilidade, não é, todavia, nem o único, nem o dominante: outros ministérios (desenvolvimento social, meio-ambiente, agricultura, educação, saúde, etc.), assim que outros conselhos nacionais se referem à sustentabilidade em termos comumente mais específicos, alimentando uma pluralidade das idéias, dos modelos de desenvolvimento, das instituições e das ações em torno desta noção.

3.3. UM CONJUNTO DE CARACTERÍSTICAS COMUNS AOS DOIS DISPOSITIVOS NACIONAIS

A construção institucional do desenvolvimento rural sustentável apresenta, nos dois países, um conjunto de traços comuns que destacam a nova convergência de suas abordagens das transformações do setor agrícola. Em ambos os casos, o desenvolvimento rural sustentável é concebido como um dispositivo de compensação das externalidades negativas (sociais e ambientais) do processo de inserção competitiva, que se dirige a um segmento particular, mas majoritário, do setor agrícola: aquele dos pequenos estabelecimentos familiares sofrendo de “desvantagens comparativas” claras (pequena dimensão, assimetria de mercado, sub-capitalização, etc.). As atribuições do MDA brasileiro, como aquelas do quadro operacional definido pela LDRRSA mexicana,

apresentam assim um conjunto de premissas e de características comuns: de uma parte, elas se apóiam sobre um diagnóstico de pluralidade das formas de atividade das famílias agrícolas; de outra parte, elas associam estreitamente problemáticas ligadas ao acesso aos recursos (com um foco particular na reforma agrária no Brasil e no setor *ejidal* no México), à produção agrícola e ao desenvolvimento territorial. Nesta perspectiva, a dimensão territorial dos processos de produção das políticas parece determinante para sua capacidade em conciliar efetivamente as três dimensões do DS: nos dois países, as temáticas da sustentabilidade e da descentralização se sobrepõem formalmente na arquitetura dos dispositivos.

Outra convergência se refere à dissociação dos dois dispositivos em relação às administrações encarregadas da proteção do meio-ambiente e da modernização produtiva. Se este último ponto pode ser discutido no México, onde o Ministério da Agricultura conserva a tutela formal dos CDRS, propostas legislativas almejam confiar sua coordenação ao Ministério da Reforma Agrária, numa lógica funcional parecida com aquela que define as atribuições do MDA brasileiro e que conduziria a focar as políticas associadas ao DS sobre o setor *ejidal*. Mais claro é, em compensação, o afastamento da administração ambiental do campo do desenvolvimento rural sustentável nos dois países: a SEMARNAT foi excluída do processo de elaboração da LDRSSA no México, assim como das funções de coordenação dos conselhos de desenvolvimento sustentável, mesmo se seus representantes tenham assento nestes últimos; da mesma forma no Brasil, a administração ambiental limita sua ação à produção de novos quadros normativos de caráter geral, assim como à gestão das áreas naturais protegidas.

Através de sua vinculação, explícita ou funcional, com a questão das perspectivas da agricultura familiar, o tema da sustentabilidade opera em ambos os países como um fator de questionamento dos paradigmas que até o presente organizaram as políticas de desenvolvimento rural. Ao clientelismo estrutural e à segmentação das políticas públicas e à fragmentação dos programas, os dispositivos de DS aspiram opor a participação cidadã e a concertação. Propõem-se a coordenação da ação pública e a busca de coerência das intervenções setoriais nas diferentes escalas territoriais. As soluções técnicas verticais e universais, assim, são substituídas por soluções negociadas e particulares.

4. CONCLUSÃO: O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO MUDANÇA INSTITUCIONAL?

O estudo comparado dos processos de integração das normas internacionais do DS às trajetórias históricas das políticas agrícolas e rurais no México e no Brasil sugere dois tipos de reflexões. O primeiro se refere ao objeto mesmo da comparação, quer dizer a intensidade e o sentido da mudança normativa associada à emergência da sustentabilidade no debate sobre o desenvolvimento agrícola e rural em cada um dos países. O segundo diz respeito ao quadro de referência teórica da mudança institucional e da dependência da trajetória.

No que se refere ao primeiro ponto, a sustentabilidade parece constituir um eixo central de legitimação de um novo regime (no Brasil) ou de relegitimação de organizações e de atores políticos (no México), num quadro inédito de concorrência econômica e política. Nos dois países, este problema se vincula, em primeiro lugar, à agricultura familiar, definida como um setor social específico e particularmente exposto às externalidades negativas da modernização competitiva. O caráter dual das duas agriculturas parece estruturar as formas de mobilização e de institucionalização da sustentabilidade pelos representantes do poder e do mundo rural; neste contexto, as dimensões sociais e econômicas do desenvolvimento ganham dianteira em relação às questões ambientais nas escolhas políticas, o que, em definitivo, tende a institucionalizar a configuração dual das agriculturas e dos dispositivos que lhes são endereçados.

Todavia, além deste traço comum, a orientação e a intensidade das mudanças institucionais induzidas pela integração seletiva das normas do DS variam notavelmente de um país para outro. No Brasil, a “janela de oportunidades” aberta pelo acesso de Lula à presidência foi aproveitada por uma coalizão de atores institucionais (sindicatos, associações, ONGs e as redes que os federam) que se apropriou da sustentabilidade como um recurso para definir e impor na arena política nacional modelos agrícolas específicos, em oposição ao agronegócio. A integração da sustentabilidade nos registros normativos dos atores da agricultura familiar forneceu a argumentação e as bases de mobilização para negociar um tratamento diferenciado por parte do Estado em relação ao agronegócio e reivindicar um estatuto de exceção no jogo concorrencial. Nesta lógica, a agricultura familiar se erigiu em agricultura sustentável em oposi-

ção, ou em paralelo, a uma agricultura empresarial insustentável.

No México, a mudança institucional se referiu efetivamente aos quadros legais e regulamentares, mas parece afetar apenas marginalmente as matrizes normativas dos atores rurais. Num contexto similar de “janela de oportunidades”, estabelecida pela alternância política de 2001, são atores oriundos das antigas organizações corporativas e integradas à arena política central que impuseram uma definição normativa do DS, sem real participação dos próprios produtores familiares. Se estes representantes políticos da agricultura familiar reivindicam um estatuto sócio-territorial e um tratamento diferenciado em relação ao setor do agronegócio, a sustentabilidade não é mobilizada como uma referência normativa para planejar perspectivas para os estabelecimentos familiares: a modernização competitiva permanece o referencial dominante de uma maioria de atores políticos engajados na implantação das políticas de DS.

No que diz respeito ao segundo ponto, este estudo esclarece os processos de mobilização estratégica das idéias por atores socialmente situados, num quadro de ação balizado por uma matriz institucional oriunda da historicidade das interações entre os diversos componentes do mundo rural e o Estado. A dependência de trajetória nas escolhas de “tradução em políticas” do DS se exprime de maneira diferenciada nos dois contextos, mesmo que desembocando em opções políticas comparáveis. No Brasil, a introdução da sustentabilidade “ num contexto de mutação econômica e política marcada pelo fim do Estado ordenador e pela edificação do Estado democrático “ serviu de suporte às estratégias de legitimação institucional dos atores da agricultura familiar. A normatização do DS nas políticas rurais pode ser lida como uma bifurcação, uma mudança de natureza revolucionária em relação ao modelo de modernização competitiva e de agronegócio defendido pelo regime político anterior. No México, o processo de mudança institucional associado à integração das normas do DS se refere mais às transformações acessórias e seu resultado permanece incerto. Sete anos após a ratificação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, os atores sociais da agricultura familiar não se apropriaram da sustentabilidade como um instrumento de legitimação e de mobilização política; é significativo que a noção de sustentabilidade seja associada àquela de soberania alimentar e que esta última suplante a primei-

ra, tanto nas reivindicações dos produtores familiares como nas de certos setores da agricultura empresarial que divergem em questões como aquela da autorização do uso dos OGMs.

A distinção teórica entre mudança acessória e bifurcação pode, por outro lado, ser discutida sob a luz do caso brasileiro. O caráter radical da integração da sustentabilidade é, neste caso, posto em questão pela institucionalização de dois dispositivos paralelos de intervenção no meio rural, que se apóiam em dois paradigmas cuja compatibilidade é objeto de suspeita: aquele da sustentabilidade e aquele da modernização competitiva. A construção normativa da sustentabilidade permanece, aliás, incompleta na medida em que não permitiu, até o momento ao menos, definir novos modelos agrícolas próprios à agricultura familiar (agro-ecológico, camponês, identitário etc.) e ainda menos dispositivos de acompanhamento da transição do modelo agrícola atual, fundado no consumo intensivo de insumos, para um modelo alternativo. As normas elaboradas têm, primeiramente, uma dimensão agregadora: emergem da representação coletiva e da federação de interesses. Permitem a definição de ações coletivas destinadas a unir os agricultores familiares e lhes conferir uma legitimidade política e social, mas elas carecem de bases técnicas para refundar a ação pública em matéria de desenvolvimento agrícola e rural. Sua formatação regulamentar, reforçando sua dimensão técnica, conduziria, por outro lado, a excluir certos setores da agricultura familiar se reclamando sustentáveis, em razão notadamente dos impactos ambientais de seus sistemas de atividades¹¹. Tal opção não somente provocaria uma ruptura de certos compromissos políticos que se situam no centro do processo de institucionalização do DS, como também alimentaria o dualismo que se inscreveu de maneira duradoura na estrutura das políticas rurais brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites, Estudos avançados, USP, vol. 15, nº 43, 2001, p.121-140.

BIZBERG I. Trajectoires politiques et institutionnelles du Mexique et du Brésil: les relations entre l'Etat et le syndicalisme. In : LAUTIER, B. ; MARQUES-PEREIRA, J. (dirs.), Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation, Paris, Karthala, 2004, p. 113-147.

BONNAL P.; R. MALUF. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A. ; BONNAL, P.; MALUF, R. (Eds.), Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Mauad X, 2009. p. 71-111.

CAMPBELL J. Institutional Change and Globalization, Princeton and Oxford, Princeton University Press. 2004

DOUGLAS M. Comment pensent les institutions, Paris, La Découverte-MAUSS. 1999

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in Contemporary Political Science, In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (Eds.), Political Science: State of the Discipline, New York., WW Norton, 2002, p. 693-721.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 2da edição, Porto Alegre, Ed. Globo. 2000 [1958].

FOYER, J. Diversité naturelle et culturelle face aux défis des biotechnologies : enjeux et controverses au Mexique, Thèse de doctorat de sociologie de l'Université Paris 3 (Dir : Y. Le Bot). 2008

FOYER, J. ; LÉONARD , E. Le Développement Durable au Mexique. Des expériences socio-environnementales alternatives à l'instrument de rationalisation politique, Document de travail du projet Propocid, nº9/08. 2008

HEWITT DE ALCÁNTARA, C. Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change, New York, UNRICO. 1976

LASCOUMES, P. Normes. In : BOUSSAGUET, L. ; JACQUOT, S. ; RAVINET, P. (Dirs.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Institut d'Etudes Politiques, p.298-304, 2004

¹¹ Assim, é possível assistir na Amazônia a uma certa radicalização das posições em torno das relações entre produção e meio-ambiente, que desemboca em propostas divergentes quanto aos modelos de agricultura familiar (agroecologia versus agropecuária competitiva).

- LAUTIER, B.; MARQUES PEREIRA, J. (Dirs.). Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation, Paris, Karthala. 2004
- LEITE, P. S.; DELGADO, G. N.; BONNAL, P.; KATO, K. Desenvolvimento territorial articulação de políticas públicas e atores sociais. In: MIRANDA, C.; TIBURIO, B. Articulação de políticas públicas e atores sociais, Brasília, IICA, p. 69-171. 2008
- LÉNA, P.; GEFFRAY, C.; ARAUJO, R. (Dirs.). L'oppression paternaliste au Brésil, Lusotopie, Paris, Karthala. 1996
- LÉONARD, E. Marché foncier, asymétries de pouvoir et exclusion. Incidences régionales des réformes libérales mexicaines de la fin du XIX^e siècle, *Economie Rurale*, n°303-304-305, p.136-153. 2008
- LÉONARD, E.; LOSCH, B. L'insertion de l'agriculture mexicaine dans le marché nord-américain: changements structurels, mutations de l'action publique et recompositions de l'économie rurale et régionale. In: DEBLOCK, C.; REGNAULT, H (dirs.), *Intégrations Nord-Sud, la connexion périphérique*. Montréal, UQAM-Editons Athena, p. 237-273. 2006
- MACKINLAY, H. La política de reparto agrario en México (1917-1990) y las reformas al artículo 27 constitucional, In: MASSOLO, A.; BASSOLS, M. (coords), *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, UAM-Iztapalapa, . 1991, p.117-167.
- MACKINLAY, H.; OTERO, G. State Corporatism and Peasant Organizations: Towards New Institutional Arrangements In: OTERO, G. (ed.) *Mexico in Transition: Neoliberal Globalism, The State and Civil Society*, London, Zed Books. 2004.
- MADDISON, A. (coord.). *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth. Brazil and Mexico*, New York & Washington, Oxford University Press-The World bank. 1992
- MAHONEY, J. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America y Comparative Perspective", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, n° 1, 2001, p. 111-141
- MALLON, F. E. Reflections on the Ruins: Everyday Forms of State Formation in Nineteenth-Century Mexico, In: JOSEPH, G. M.; NUGENT, D. (eds), *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of the Rule in Modern Mexico*, Durham & London, Duke University Press, 1994, p. 69-106.
- MARCONDES, S. Brasil, amor a primeira vista! Viagem ambiental no Brasil do século XVI ao XXI, São Paulo, Ed. Petrópolis. 2005
- MARQUES PEREIRA J.; THÉRET, B. Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970. In: LAUTIER, B.; MARQUES-PEREIRA, J. (dirs.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala, 2004, p. 25-83.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, 2000, p. 189-207.
- NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge Univ. Press. 1990
- PALIER, B.; SUREL, Y. Les "trois I" et l'analyse de l'Etat en action, *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, 2005, p. 7-3.
- PANSTERS, W. Theorizing Political Culture in Modern Mexico, In: PANSTERS, W. (ed.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers, 1997, p. 1-37.
- PIERSON, P. Increasing Returns, Pathdependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.
- SABOURIN, E. *Paysans du Brésil. Entre échange marchand et réciprocité*, Paris, Ed. Quae. 2007
- SCOTT, W.R. *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications. 1995.