

# **Análise De Políticas Públicas :Breves Considerações Teórico-Metodológicas<sup>1</sup>**

**(Subárea 4: Economia e Estado – Sessão Ordinária)**

Georges Flexor<sup>2</sup> e Sergio Pereira Leite<sup>3</sup>

*Resumo:* O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma sucinta e sistematizada, alguns aspectos teórico-metodológicos referentes à análise de políticas públicas. O texto está estruturado em três partes: a primeira procura resgatar, em particular no âmbito da literatura econômica, os diferentes aportes oferecidos pela bibliografia especializada para o tratamento do tema. A segunda parte procura esboçar alguns níveis ou dimensões importantes quando da análise das políticas públicas propriamente ditas. São priorizados três aspectos: histórico-institucional, processual e organizativo. Finalmente, a terceira parte volta-se à construção de um rápido esquema de interpretação das políticas, diferenciando-as segundo os instrumentos empregados, bem como em relação às arenas decisórias e/ou consultivas existentes.

*Abstract:* The present paper aim to present some theoretical aspects to the analysis of public politics. The text is structuralized in three parts: the first search to rescue, in the scope of economic literature, the different approach leading with this subject. The second part present some important dimensions of the policy analysis. Three aspects are prioritized: institucional, procedural and organizational dimensions. Finally, the third part aim to differentiate instruments, power relationship and arenas.

## **INTRODUÇÃO**

Com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social nos países industrializados e os esforços desenvolvimentistas na periferia, houve a partir dos anos 1960 um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas. Esses processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação do Estado a partir da segunda metade do século vinte resultaram na emergência de um novo campo de investigação social que podemos denominar de análise das políticas públicas. Não por acaso, Hirschman (1984: 184), ao tratar da análise da política na América Latina no início da década de 1970, declarou “*sentimos agora uma nova inclinação em explorar, quase a partir do zero, os*

---

<sup>1</sup> Este texto revisita e sistematiza informações contidas no projeto e no relatório final da pesquisa “Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos *policy-makers*” (CNPq-CPDA/UFRRJ). Para detalhes e esclarecimentos, consultar Leite et al. (2006).

<sup>2</sup> Professor do IM/UFRRJ??

<sup>3</sup> Professor do CPDA/ICHS/UFRRJ

*mecanismos das interações entre a economia, a sociedade e o Estado. Pelo menos, é dessa maneira que interpreto o interesse atual pelos estudos detalhados dos determinantes e das conseqüências das políticas públicas”.*

O presente trabalho tem por objetivo apresentar, de forma sucinta e sistematizada, alguns aspectos teórico-metodológicos referentes à análise de políticas públicas, buscando, na medida do possível, aproximá-los do universo rural, o que ficará mais evidente na terceira parte do texto. Para tal, este capítulo está estruturado em três partes. A primeira procura resgatar os diferentes aportes oferecidos pela bibliografia da literatura econômica especializada para o tratamento do tema. Como veremos, os arcabouços teóricos desenvolvidos pelos economistas trazem valiosas contribuições analíticas, ajudando esclarecer, por exemplo, as perdas e ganhos econômicos resultantes de políticas governamentais, como subsídios agrícolas ou tarifas de importação, a atuação dos grupos de interesses nos mercados políticos, ou mais recentemente, o papel das regras institucionais nas escolhas das estratégias dos representantes e organizações políticas. Porém, em razão de algumas hipóteses restritivas incorporadas nos modelos – a exogeneidade das preferências, racionalidade instrumental como hipótese comportamental dos atores ou o equilíbrio como padrão de interação entre agentes – os principais modelos explicativos desenvolvidos pelos economistas para analisar os comportamentos políticos e suas conseqüências sobre as formas de ação pública escamoteiam aspectos fundamentais dos determinantes das políticas públicas. A segunda parte assinala alguns níveis ou dimensões importantes da análise das políticas públicas desenvolvidas em outras áreas de conhecimento como a sociologia das organizações e o neo-institucionalismo na ciência política. Procura-se mostrar que as reflexões e o quadro de análise desenvolvidos nessas áreas das ciências sociais contribuam para afinar a análise e a compreensão das modalidades, das formas organizacionais e da dinâmica das políticas públicas. O texto, de forma específica, aponta para a importância das dimensões histórico-institucionais, processuais e organizativas da dinâmica das políticas públicas. Finalmente, a terceira parte volta-se à construção de um rápido esquema de classificação das políticas agrárias e agrícolas, com ênfase no caso brasileiro, diferenciando-as segundo os instrumentos empregados, bem como em relação às arenas decisórias e/ou consultivas existentes. Deve-se, por final, salientar que estamos descartando as correntes que não enxergam qualquer sentido

numa intervenção do Estado como ator estratégico na regulação das atividades sociais e econômicas, inclusive aquelas atinentes à área rural.

## **1. REVISITANDO A LITERATURA SOBRE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em razão da complexidade dos padrões de interação sociais envolvidos na formulação e na gestão das políticas públicas, os estudiosos dessas formas de ações coletivas organizadas têm procurado elaborar modelos e/ou referenciais analíticos capazes de capturar os elementos essenciais do processo de decisão que levaram a sua institucionalização. O problema é que no seu trabalho de hierarquização das variáveis relevantes, o analista está sempre sujeito ao risco de simplificar demais e perder grande parte dos aspectos essenciais dos determinantes e da dinâmica das políticas públicas. Para assinalar esses dilemas, uma breve apresentação de modelos desenvolvidos por diferentes áreas do pensamento econômico pode ser ilustrativa.

Começamos com a questão das escolhas coletivas no quadro paradigmático da escolha racional. Desenvolvido de forma elegante e sistemática por Arrows (1970), essa abordagem repousa sobre um conjunto de hipótese bastante restritivo. Em primeiro lugar, supõe-se a existência de um agente central (Estado/Governo) perfeitamente racional e benevolente. Além disso, esse agente dispõe de todas as informações relevantes e tem o direito coletivo de implementar as políticas desejadas. O papel do governo, nesse modelo, é de maximizar o bem estar social tendo em vista o conjunto de preferências individuais. As políticas são, portanto, justificadas quando existe situação marcada por falhas de mercado. Porém, esse conjunto de hipótese que forma o núcleo duro do modelo da escolha racional gera uma série de problemas e questões analíticas. A mais conhecida foi desenvolvida pelo próprio Arrows e determina que não existe uma escolha social capaz de refletir perfeitamente as preferências individuais – trata-se do famoso teorema da impossibilidade. Além disso, o modelo pressupõe que o Estado age de forma benevolente, não levando em conta o fato de que a administração pública, por exemplo, pode agir de forma a maximizar sua utilidade em detrimento do interesse social. Existem também questões mais práticas. Por exemplo, como medir e internalizar as externalidades positivas e negativas quando há (ou quanto à)?? incerteza sobre os

custos incorridos? Como levar em conta demandas em situações onde não existem mercados para tais?

No caso das políticas agrícolas, por exemplo, uma consequência desse modelo seria que uma estrita análise de custos/benefícios cortaria muitos programas como políticas de suporte de preços e renda para os agricultores (maiores em particular) na medida em que os recursos poupados certamente seriam mais produtivos (maior utilidade social) quando alocados em outros programas (Moyer & Josling, 1990). A conclusão geral é que o modelo de escolha racional da Economia do Bem Estar é insatisfatório para explicar as políticas porque o processo decisório não resulta da simples agregação das preferências individuais.

Para superar esses problemas teóricos um conjunto de autores vai procurar estabelecer um modelo de Escolha Pública mais realista (Tullock, 1986; Buchanan, 1977). O ponto de partida dessa influente perspectiva está no reconhecimento da existência de diferentes indivíduos racionais e organizações com interesses divergentes. Os indivíduos, nessa corrente que afina os pressupostos neoclássicos, buscam maximizar suas funções de utilidade sujeitas a restrições. As organizações emergem da agregação de indivíduos com interesses comuns e, portanto, são voltadas para a proteção e promoção dos interesses individuais, embora os autores muitas vezes supõem que as organizações sejam capazes de desenvolver seus próprios interesses (representativos da convergência dos interesses individuais). As políticas públicas, nesse sentido, são o resultado de um processo político que busca alinhar as preferências dos agentes com os interesses das organizações e instituições. Por exemplo, os homens políticos estão motivados por (re)eleições e votarão políticas que favoreçam seus eleitores; a administração e a burocracia buscam influenciar o conteúdo das políticas para promover os objetivos de suas organizações; o alto escalão tentará influenciar políticas de interesses nacionais, etc.

Em termos da análise do processo decisório, as implicações desse modelo são importantes. Em particular, a correspondência do processo político aos diferentes *inputs* depende do grau de abertura do sistema político, do grau de convergência dos interesses, do grau de compromisso dos gestores com certas estratégias, das oportunidades proporcionadas pelas instituições e das capacidades dos grupos de premiar ou punir os gestores. No contexto de uma democracia representativa liberal com diferentes interesses, um dos problemas mais significativos é que em função dos

custos de informações, somente alguns indivíduos têm uma capacidade real de influenciar os políticos (membros do Congresso) e as políticas públicas. No caso das políticas agrícolas, os instrumentos e programas dependerão das capacidades dos principais agentes (agricultores e seus grupos, indústria processadora, *traders*, indústria de sementes, indústria de fertilizantes e produtos agro-químicos, intermediários, consumidores e membros do governo responsáveis por questões agrícolas) de influenciar as probabilidades de ganhos dos seus representantes assim como do grau de homogeneidade das preferências dos agentes e organizações, e de seus respectivos pesos econômicos e eleitorais.

De modo geral, ainda que de forma simplificada, pode-se dizer que para a teoria da Escolha Pública as políticas públicas resultam da confrontação de interesses divergentes nos diversos mercados políticos que estruturam o sistema político como um todo. Porém, pouco se diz das regras institucionais que influenciam os padrões de interação desses mercados políticos. Ora, se as informações são assimétricas e os agentes potencialmente oportunistas, os mercados políticos operam com elevados custos de transações, isto é os custos vinculados da dificuldade de estabelecer padrões de cooperação entre os atores (North 1990, Moe, 1990). Na perspectiva neo-institucionalista da escolha racional, a importância desses custos associados aos mercados políticos depende em grande parte dos arranjos institucionais, formais e informais, que estruturam os padrões de interação entre os diferentes participantes do jogo político. Nesse contexto, as instituições políticas têm um custo para a formulação de determinadas políticas públicas. Esses custos derivam: 1) do fato de que as instituições determinam quais são os atores relevantes, seus ganhos esperados, a arena onde interagem e a frequência das interações e; 2) dos custos de transações políticos.

Segundo Alston et al. (2004), no caso brasileiro, as políticas podem ser explicadas pelos padrões de interação entre o Presidente da República, os membros do Congresso e os demais atores capazes de interferir nesse jogo. Em função da pressão eleitoral, o Presidente apresenta uma relação de preferência hierárquica. No topo da agenda encontram-se as políticas que contribuam para fortalecer a estabilidade macroeconômica e o crescimento. Num nível inferior estariam políticas promovendo oportunidades econômicas e em seguida políticas visando a redução da pobreza. Os deputados e senadores, por outro lado, tendem a privilegiar políticas (setoriais, econômicas ou sociais) que trazem recursos para seus eleitores potenciais. Em função

das diversas preferências, os poderes Executivo e Legislativo procuram estabelecer relações que sejam benéficas a ambos. Assim, o foco do titular do governo está nas políticas macro (fiscal e monetária) e para alcançá-las pode utilizar políticas setoriais como moeda de troca no intuito de garantir votos no legislativo. Uma vez arbitrada essa questão, emergem as políticas de educação e saúde (com recursos mais ou menos fixos e difíceis de serem alterados) e por último as políticas “residuais e mais ideológicas” como reforma agrária e meio ambiente. O jogo político pode ser interpretado como um jogo seqüencial em que cada ator tem certo poder de veto. No início, dependendo do sucesso das políticas estratégicas, o Presidente decidirá quais políticas residuais serão perseguidas. Nesse contexto, portanto, as políticas residuais, como a reforma agrária ou a política de segurança alimentar, dependerão de sua viabilidade orçamentária e da dinâmica legislativa, o que explica também o grau de volatilidade desse tipo de política.

Em suma, as instituições que estruturam as transações entre atores e organizações do sistema político brasileiro e os custos de funcionamento dos mercados políticos proporcionam um conjunto de incentivos - aprovação, publicidade, controle de recursos, gerências e cargos, entre outros – determinando a agenda política e a hierarquia dos problemas a serem tratados, assim como os recursos alocados às diferentes políticas públicas.

Esses diferentes modelos propõem uma representação muito simplificada da produção de políticas públicas. Mesmo admitindo-se o recurso à esse tipo de tratamento analítico, os modelos apresentados repousam em um conjunto de hipóteses por demais restritivas. A teoria da escolha coletiva, embora elegante do ponto de vista lógico, não é muito útil para o analista na medida em que supõe a existência de um sistema completo de informações. A teoria da escolha pública e o neo-institucionalismo da escolha racional, por outro lado, oferecem uma formalização interessante dos jogos políticos, dos conflitos de interesses e do papel das regras formais ou informais na estruturação dos padrões de interação dos mercados políticos. Porém, tratam pouco do papel dos mecanismos burocráticos, da inércia das instituições e de seus efeitos sobre a evolução das políticas públicas. Além disso, ao supor que os indivíduos e organizações têm preferências claras, consistentes e exógenas ao jogo político, essas abordagens minimizam a importância da construção da agenda na formação das preferências. Da mesma maneira, fazem pouco caso da trajetória individual e social dos agentes envolvidos nos jogos políticos assim como tratam insuficientemente de suas crenças,

valores e expectativas. Por fim, ao focar quase exclusivamente as instituições políticas tradicionais como mercados políticos, essas abordagens geralmente têm dificuldade em incluir novas redes de atores da sociedade civil que crescentemente participam da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

## **2. DIFERENTES DIMENSÕES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para avançar no tratamento das políticas públicas, buscando incorporar os processos econômicos, sociais e políticos que efetivamente pautam o cotidiano dessas práticas, procura-se, a seguir, trazer para a reflexão aportes teóricos oriundos de campos de conhecimentos distintos, como a sociologia das organizações ou o neo-institucionalismo histórico. Sem pretensão a exaustividade, destaca-se algumas dimensões e categorias analíticas que podem sustentar uma análise das políticas públicas que, embora eclética, permite traduzir parte da complexidade desses processos.

### *Dimensão histórica e institucional*

A perspectiva rotulada de neo-institucionalista histórica (Taylor e Hall, 2003) oferece um conjunto de ferramentas analíticas para tratar dessa dimensão. Um aspecto importante dessa formulação (Thelen, 1999; Weir, 1989; Immergut, 1992, entre outros autores), é que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos representa uma dimensão central da vida política, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros. Nesse aspecto, o neo-institucionalismo histórico é relativamente próximo dos pontos de partida teóricos da teoria da escolha pública e da nova economia política institucional da escolha racional. No entanto, tal abordagem enfatiza a questão da atribuição do poder e, em particular, às relações de poder assimétricas. As instituições, nesse caso, induzem uma repartição desigual do poder entre os grupos sociais. Dessa forma, ao invés de analisar o funcionamento dos mercados políticos, o neo-institucionalismo histórico destaca o modo pelo qual as instituições atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Por exemplo, a política de modernização da agricultura implementada na década de 1960 na França privilegiou um segmento de jovens agricultores, na medida em que, no contexto histórico do pós-guerra, se

acreditava que esse grupo seria o mais adequado para difundir os novos princípios de gestão da propriedade assim como teria maior capacidade para incorporar os pacotes tecnológicos desenvolvidos para promover um crescimento rápido da produtividade vegetal e animal. O ambiente institucional característico dessa época favoreceu, nesse sentido, o acesso privilegiado desse segmento de agricultores ao processo de formulação e implementação da política agrícola. A reformulação do desenho institucional promovido pela União Européia desde os anos 1990, ao contrário, provoca uma redistribuição do acesso dos grupos e interesses sociais aos recursos financeiros e políticos que sustentam a reforma da política agrícola comum. Nesse contexto de mudança institucional, interesses estabelecidos vêm com angústias a chegada de novos *stakeholders* (grandes firmas, ambientalistas, consumidores, etc.) nas arenas decisórias, principalmente supranacionais, acirrando o conflito e a competição por recursos, quer sejam financeiros, institucionais ou políticos.

Um outro aspecto importante dessa interpretação reside no tratamento da dimensão temporal e histórica da formulação e implementação das políticas públicas. O argumento central aqui é que as instituições constituem parâmetros históricos essenciais, estruturando uma trajetória que afeta o conjunto de opções de políticas públicas possíveis. Como lembram Taylor e Hall (2003, 200-1) *“os adeptos do institucionalismo histórico tentaram explicar como as instituições produzem esses trajetos, vale dizer, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios. Os primeiros teóricos enfatizaram o modo como as ‘capacidades do Estado’ e as ‘políticas herdadas’ existentes estruturam as decisões ulteriores. Outros insistem no modo pelo qual as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores, ao encorajarem as forças sociais a se organizar segundo certas orientações de preferência a outras, a adotar identidades particulares, ou a desenvolver interesses em políticas cujo abandono envolveria um risco eleitoral. Em numerosos casos esses teóricos insistem em especial nas conseqüências imprevistas de instituições existentes e das insuficiências que elas produzem, opondo-se assim à imagem que muitos economistas propõem da criação institucional”*. Se considerarmos a trajetória da política agrícola européia, por exemplo, podemos interpretar as mudanças institucionais recentes – por exemplo, a tentativa de desvincular os pagamentos dos níveis de produção e a promoção do desenvolvimento rural – como respostas ao sucesso inesperado (em termos produtivos) dos mecanismos criados anteriormente (fato que



poderia ser interpretado, numa outra chave de leitura, como o próprio *fracasso* da PAC). Por outro lado, as dificuldades encontradas para implementar uma reforma efetiva podem ser associadas às perdas econômicas e políticas resultantes das novas orientações, resistência associada, sobretudo, às organizações agrícolas francesas que eram, e ainda são, os principais beneficiários da política agrícola comum.

### *Dimensão processual das políticas públicas*

As políticas públicas não dependem somente de processos associados às trajetórias institucionais específicas, mas possuem, igualmente, uma dinâmica própria. O modelo heurístico das seqüências proposto por Jones (*apud* Thoenig, 1985) talvez seja o mais conhecido para dar conta dessa dinâmica.

Segundo esse modelo de análise, a produção de políticas inicia-se com a identificação de um problema e a construção de uma agenda. Nesse sentido, a tomada de decisão não representa o ponto de partida das políticas públicas. Ela é precedida de ações e processos que constroem o campo e o tema dessa política. A construção da agenda representa o conjunto de problemas percebidos e que é capaz de estimular um debate público e a intervenção de autoridades políticas legítimas. Cabe indicar que no processo de construção da agenda o grau de consenso ou conflito representa um parâmetro decisivo: num extremo, temos situações rotineiras; num outro, a controvérsia destaca-se como característica básica. No entanto, nem todos os problemas podem facilmente ser inscritos numa agenda. Para que isso ocorra é necessário: 1) que o problema seja relacionado com o escopo de atividades de uma autoridade; 2) que o problema seja capaz de ser traduzido na linguagem da ação política; 3) a existência de uma situação problemática, i.e., a presença de um hiato entre, por um lado, as expectativas e aspirações e, por outro lado, os desejos e crenças do que deveria ser feito e realizado. Nesse sentido a construção de uma agenda é um processo cognitivo envolvendo diversos atores (Muller, 2004; Jobert e Muller, 1997; Sabatier, 1999; Sabatier & Jenkins, 1993). Por fim destaca-se a importância dos empreendedores políticos (indivíduos, grupos, etc.) capazes de mobilizar um conjunto de recursos pertinentes e as atividades e ações públicas empreendidas para construir uma arena.

A formulação de soluções e a tomada de decisões representam uma fase crucial da produção de políticas públicas (Lindblom, 1981). A tomada de decisão pode resultar de um cálculo orientado para escolher a melhor solução e, nesse sentido, depende da racionalidade dos gestores ou das informações que eles conseguem processar. No entanto, como apontaram March e Simon (1958) em função de restrições de tempo, de recursos financeiros e de acesso a informação, a decisão pode traduzir a escolha de uma solução satisfatória. Assim, a decisão reflete a capacidade dos *policy makers* de entender o problema ambíguo e de tratar as informações pertinentes. O processo decisório, portanto, depende tanto de fatores estruturais e situacionais como de elementos cognitivos e da personalidade e estratégia dos gestores. Observa-se, no entanto, que em muitos casos ocorre o que se pode chamar de não-decisão, i.e., as ações e atividades usadas para evitar uma decisão e esquivar-se de uma demanda de mudança. Gestores e políticos, por exemplo, podem pressionar o responsável pela introdução de uma reforma da política, no intuito de limitar o escopo dessa proposta de alteração. Eles podem também modificar os procedimentos que organizam o processo decisório ou produzir regras e normas (sociais e políticas) que limitam drasticamente a classe de opções possíveis. De maneira geral, duas atividades podem ser destacadas nessa fase: 1) a formulação é a transformação de um problema em solução ou em alternativas, e é preciso levar em conta os modos de ações e intervenções e as estratégias que as sustentam (estudos técnicos, conflitos, previsão, coordenação, construção de coalizões, propaganda, persuasão, etc.); 2) o trabalho de legitimação que consiste em conformar uma solução com critérios ou regras, inscrevendo a solução num quadro normativo particular.

A implementação representa um processo pelo qual as decisões acomodam-se à realidade, ajustam-se ao campo de aplicação, se inscrevem nas rotinas dos agentes que implementam a política. Implementar consiste em aplicar um programa de ação a um problema. Isso significa que existem perturbações e modificações entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas. É nessa fase que o papel dos gestores e o desenho institucional da política se tornam críticos. Com efeito, em função dos atores envolvidos (os agentes que implementam a política e o público-alvo do programa), dos instrumentos estabelecidos e do grau de centralização dos processos (existência de um órgão específico ou não, mecanismos de supervisão, especialização das organizações,

etc.), a distância entre os objetivos perseguidos e as ações efetivas pode ser mais ou menos importante.

No caso das políticas públicas, a avaliação é uma função que consiste em apreciar os efeitos atribuídos a ação do governo. A avaliação é, portanto, uma atividade normativa: individualmente ou em grupo, os avaliadores agem em função de quadros de referências, de seus valores e normas, de suas percepções. Ora, como existem poucas situações onde o quadro de referência é compartilhado por todos, diferentes avaliadores têm grande probabilidade de divergir quanto aos reais efeitos da ação pública. A dificuldade dessa fase reside também no fato de que os resultados efetivos são relativamente independentes das expectativas iniciais. Além disso, as aspirações podem mudar no decorrer do percurso, outros problemas podem surgir, os objetivos são geralmente ambíguos e causas externas podem explicar os resultados. Em outras palavras, não existe causalidade unívoca.

O modelo heurístico de Jones é bastante esquemático e muitas vezes a dinâmica das políticas públicas não acompanha fielmente as diferentes etapas previstas. Porém, representa uma ferramenta analítica útil que pode auxiliar, por exemplo, a incorporação de uma questão pouco tratada pela literatura especializada, a saber: a aprendizagem decorrente dos processos associados à formulação, à implementação e à avaliação das políticas públicas. A emergência de um problema, como os impactos ambientais do padrão agrícola produtivo, pode modificar as preferências de certos atores e estimular a emergência de organizações capazes de desenvolver competências específicas na identificação e gestão dos problemas ambientais. Os trabalhos e conhecimentos desenvolvidos por essas organizações, sejam eles públicos ou privados, podem resultar em novas rotinas, aprimorando a concepção de instrumentos de mensuração úteis para avaliar os efeitos da política, assim como a criação de relações inter-organizacionais flexibilizando a implementação dos programas. Além disso, favorecem, por intermédio da codificação e tradução de certos conhecimentos tácitos, a institucionalização de regras e normas ambientais e promovem a revisão das crenças dos diferentes *stakeholders* – governos, empresas, agricultores, associações, consumidores, etc. As etapas da política pública, dessa forma, não representam um esquema genérico para analisar sua dinâmica geral, mas um instrumento heurístico para diferenciar certos processos chave. Estes são, ao mesmo tempo, processos de aprendizagem políticos, cognitivos e organizacionais.

### *Dimensão organizativa*

Por fim, a ênfase no papel dos gestores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para o campo brasileiro necessita considerar a dimensão organizacional que as caracterizam.

No que diz respeito aos processos de decisões, Friedberg (1997) destaca que um conjunto de reflexões teóricas e práticas aponta para opacidade e a ambigüidade das preferências dos atores. De forma complementar, observa que as preferências não antecedem necessariamente as ações, mas podem emergir durante a dinâmica interativa do processo de decisão. Além disso, as preferências talvez não sejam estáveis como supõe a teoria econômica da decisão, mas procuram se adaptar ao contexto organizacional no qual se desenvolve a iniciativa dos atores. Esses mesmos atores podem, por outro lado, manipular, consciente ou inconscientemente, suas próprias preferências, tais como destacou Elster (1979). Nesse caso, a hierarquia de preferências do Poder Executivo e suas conseqüências sobre o tratamento residual das políticas agrícolas e rurais no Brasil talvez não seja tão unívoca. Preferências vagas nessa área, baixo conhecimento da realidade empírica e adaptação às engrenagens organizacionais das estruturas administrativas podem, tanto quanto uma ordem de preferência dada, ajudar a compreender o caráter residual dessas políticas na agenda governamental. Os mesmos fatores, por exemplo, poderiam ser levados em conta para explicar a importância das pressões “de fora do governo”, dos movimentos sociais entre outros, na formulação de problemas e implementação de políticas de desenvolvimento agrário. Com efeito, se as preferências são inconsistentes e vagas, informações e iniciativas externas ao governo podem ser valiosas para formar preferências mais precisas sobre um assunto. Por outro lado, num contexto de ajuste das contas externas, as preferências deste mesmo executivo podem mudar e beneficiar segmentos econômicos, o setor agroexportador, que tradicionalmente não apóia financeira e politicamente os partidos da base governista.

Os jogos de poderes e as negociações representam outro aspecto essencial das dinâmicas organizacionais, acompanhando os processos de decisões e a implementação das políticas públicas. Lindblom (1981), por exemplo, aponta que na fase de

implementação os problemas são amplificados em razão dos jogos inter e intra-organizacional, envolvendo muitos órgãos de execução que colidem e têm responsabilidade que se sobrepõem, abrindo espaços para cooperação, controle e obstrução recíprocos. Além disso, o autor nota que o corpo administrativo tem autonomia conseqüente (poder) e não existem incentivos adequados para que esses atores ajam do modo que requer a política. Quando se considera que as ações do governo derivam de processos organizacionais (Lindblom, 1981; March, 1965; March & Olsen, 1989) a problemática da negociação é central. A negociação, nessa perspectiva, é função dos interesses, das posições e papéis dos agentes envolvidos no processo decisório. Como os interesses e as posições dos diferentes agentes podem mudar no decorrer das negociações (i.e. jogos políticos), o resultado do processo de decisão dependerá em grande parte da possibilidade de ser aceito por vários agentes (questão da aceitabilidade). As políticas agrícolas e agrárias envolvem também um conjunto de negociações inter e intra-organizacionais. Os recursos alocados ao custeio da produção e a definição dos critérios necessários para sua distribuição são geralmente negociados entre diversos órgãos do governo, secretarias, etc. Além disso, existem diversas comissões e câmaras setoriais onde vários atores (parlamentares, associações de produtores, quadros da administração) negociam os contornos e os instrumentos das políticas agrícolas e agrárias.

Cabe observar, por outro lado, que as políticas formuladas a partir de processos de negociação envolvem extensas trocas de informações e favorecem a aprendizagem política e gerencial das políticas públicas. Nesse sentido, políticas que visam a construção de consenso podem ser mais efetivas do que aquelas que se baseiam no critério de custos/benefícios, onde problemas informacionais podem resultar em decisões equivocadas. Isso é bastante provável num ambiente social, econômico e político marcado pela incerteza e a complexidade, como é o caso das políticas agrícolas e agrárias.

Um outro aspecto organizacional relevante na produção de políticas tem sido enfatizado pela crescente literatura sobre as redes de políticas públicas, ou *policy networks*. Essa perspectiva destaca a diversidade dos sistemas de ação e dos modos de estruturação dos interesses políticos e sociais entre países e entre setores. Segundo Rhodes & Marsh (1992) uma rede de política pública é o resultado de uma cooperação mais ou menos estável e hierárquica entre organizações que negociam, trocam recursos e podem

compartilhar normas e interesses num ambiente complexo. Um dos aspectos relacionados com a temática das redes de políticas públicas é que o Estado não pode ser analisado como uma instituição monolítica. Para esses autores, o estudo das políticas públicas deve partir do reconhecimento da diversidade das organizações estatais, da pluralidade dos grupos de interesses e das múltiplas formas de relacionamento entre esses atores. Trata-se, portanto, de uma abordagem intermediária que visa articular as dimensões setoriais e territoriais. De maneira geral, o pano de fundo das análises das redes de políticas públicas é a emergência de uma sociedade mais organizada, a diferenciação dos programas públicos, a multiplicação dos atores, a erosão das fronteiras entre público e privado e a transnacionalização das políticas públicas, etc. Do ponto metodológico, a abordagem das redes de políticas públicas tem privilegiado estudos empíricos e a construção de tipologias capazes de destacar os principais elementos constitutivos e a configuração específica das redes de atores. Entre outros tipos de redes pode-se estabelecer um espectro caracterizado num extremo por comunidades de políticas públicas (*community network*) relativamente fechadas e marcadas por uma forte estabilidade das relações verticais entre organizações e, num outro extremo, por redes temáticas (*issue network*) envolvendo um número flutuante e grande de atores que estabelecem relações predominantemente horizontais. A noção de redes de políticas públicas tem orientado estudos para entender, por exemplo, as reviravoltas da política de institucionalização dos Organismos Geneticamente Modificados na Grã Bretanha (Toke & Marsh, 2003), assim como as diferenças entre seus marcos regulatórios nos Estados Unidos e na União Européia (Bernauer & Meins, 2003) ou entre o Canadá e os Estados Unidos (Monpetit, 2005).

Diferentes abordagens da Sociologia das Organizações e da Economia das Convenções ajudam também a entender o papel das redes de políticas públicas na institucionalização dos OGM's. Essas perspectivas geralmente apontam à necessidade de se entender os fenômenos econômicos e sociais como processos de construção social envolvendo atores com valores e interesses heterogêneos (Callon, Law & Rip, 1986; Latour, 1989; Thévenot & Boltanski, 1991). Nessas perspectivas, o desenvolvimento de OGM, longe de ser uma problemática estritamente biológica e agrícola, está inserido num debate maior incluindo importantes questões sociais como: 1) a construção de um problema público que envolve controvérsias e conflitos avaliativos; 2) as percepções e as atitudes dos consumidores frente à introdução de alimentos geneticamente modificados; 3) as

capacidades das organizações sociais de se mobilizar para negociar regras e normas que institucionalizam os OGM's; 4) as capacidades de mudanças das instituições políticas (Joly & Marris, 2003; Wilkinson, 2003; Walsh, 2003).

Em suma, ao destacar essas diferentes dimensões e escalas da formulação e implementação das políticas públicas assim como as redes nos quais os *policy makers* estão inseridos, resgata-se os determinantes políticos e institucionais das políticas agrícolas e agrárias em contextos específicos. Não se trata aqui, como adverte Evans (1995), de absolutizar a presença do corpo técnico e burocrático ou os interesses políticos em jogo, mas resgatar meandros, práticas, conhecimentos, competências e visões de mundo afeitas às particularidades destas atuações e avaliar em que medida tais participações contribuíram à performance das políticas em tela, observada retrospectivamente. Após essa breve apresentação analítica buscaremos focar mais especificamente o contexto brasileiro, destacando e classificando as políticas agrícolas e agrárias em função de suas arenas respectivas e dos atores sociais que as mobilizam.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS, ARENAS DECISÓRIAS E ATORES SOCIAIS**

Como adiantamos, o tratamento das políticas públicas requer, para sua análise, alguma forma de abordagem que abarque suas diversas dimensões e diferenciações, permitindo contextualizar tais programas, bem como verificar sua capacidade de inserção e efetividade social, complementações e superposições entre estruturas governamentais, etc. Primeiramente é preciso deixar claro que o termo *políticas públicas* não refere-se necessariamente às políticas do Estado, mas pode incluir outras ações igualmente públicas originárias de instituições não-governamentais, movimentos, etc. De certa forma, poderíamos dizer que, por exemplo, o programa de construção de cisternas na região Nordeste (Programa 1 Milhão de Cisternas), levado a cabo pela Articulação do Semi-Árido (ASA), congregando mais de mil organizações não ligadas ao setor público, poderia se constituir num exemplo de políticas públicas não-governamentais.

Também a distinção, ainda que usual, entre políticas econômicas e políticas sociais não nos parece esclarecedora. Na realidade tal diferenciação presta-se muito mais à finalidade didática do que propriamente explicativa. Por exemplo, a política de geração de emprego (inclusive o emprego rural, tema relevante no nosso caso) é comumente associada ao universo das políticas econômicas, enquanto que a política voltada ao

desemprego (seguro-desemprego, empregos temporários como aqueles das frentes de trabalho, etc.) é geralmente enquadrada no rol das políticas sociais, ainda que o objeto central de ambas seja o mesmo.

**Figura 1: Diferenciação conceitual das políticas**

<b>POLÍTICAS</b>			
<b><u>Distributivas</u></b>	<b><u>Regulatórias</u></b>	<b><u>Redistributivas</u></b>	<b><u>Institucionais</u></b>
<b>Crédito Rural</b>  <b>Programa Equivalência-Produto</b>	<b>Preços Mínimos</b>  <b>Direitos Compensatórios</b>  <b>Tributação</b>  <b>Comércio Exterior</b>	<b>Reforma Agrária</b>  <b>Transferência de Renda</b>	<b>Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural e CONDRAF</b>  <b>Estrutura Administrativa dos Ministérios e Secretarias do Governo Estadual</b>

**Fonte:** adaptado de Lamounier (1994).

Talvez, pudéssemos pensar em diferenciar as políticas de uma outra forma: aquelas de caráter distributivo (como o crédito rural, por exemplo), de caráter regulatório (como a política de preços), as políticas redistributivistas (e aqui a reforma agrária é o exemplo clássico) e, finalmente, as institucionais (onde enquadram-se os conselhos municipais, regionais, nacionais de diferentes naturezas). É importante esclarecer que, enquanto no primeiro caso os atores contemplados e/ou excluídos dos benefícios dessas políticas não dialogam entre si, sendo mediados indiretamente pelo Estado; no segundo caso a ação público-estatal pauta-se por um conjunto de normas e procedimentos acordados entre os diferentes agentes e, finalmente, no caso das políticas redistributivistas, apesar da mediação governamental, há uma forte possibilidade de conflito entre diferentes atores, sejam eles “ganhadores” ou “perdedores” (ver Figura 1, acima). Ou seja, no caso das políticas redistributivistas, o Estado, por meio dos instrumentos de política, estaria distribuindo de uma outra forma algo que já possuía uma configuração prévia. Voltando ao caso da reforma agrária: o Brasil, como dissemos no início, possui uma estrutura fundiária que, medida pelo índice de Gini (usualmente utilizado para medidas de concentração) aproxima-se de 0,9, indicando que possuímos uma distribuição ainda muito desigual da terra (quanto mais próximo de 0 for o resultado melhor distribuído é o



bem, quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a sua distribuição). O programa nacional de reforma agrária teria como objetivo central, dessa forma, desconcentrar a estrutura de propriedade fundiária brasileira.

O Estado, nessa acepção não atuaria como um “Deus *ex-machina*”, “acima” dos diferentes grupos sociais e exterior ao jogo político entre os diferentes atores, como postulam algumas teorias convencionais sobre as oposições entre “falhas de governo” x “falhas de mercado”. Teríamos justamente o contrário, o Estado como um ator estratégico que congrega nas suas próprias estruturas – tão diferenciadas quanto hierarquicamente desiguais – os conflitos que permeiam as relações entre aqueles grupos de interesse ou frações de classe. Isso coloca o desafio de pensar sua atuação como algo muito mais complexo do que uma análise mais rasteira e maniqueísta poderia sugerir.

Para tanto a nossa abordagem inspirada em estudos na área (Frey, 2000; Lamounier, 1994, entre outros), aproxima-se das políticas (e de seus mecanismos e/ou instrumentos) privilegiando uma análise dos atores e os recursos e alianças que utilizam, das arenas decisórias onde tais políticas são discutidas e/ou deliberadas, bem como o contexto institucional que alicerça tal engrenagem.

Mesmo quando estamos analisando um conjunto específico de políticas, é importante sublinhar que o seu desempenho também deve levar em consideração outros fatores que não estejam necessariamente relacionados ao objeto particular da análise. Ou seja, ao tratarmos da política de crédito, inclusive nas políticas diferenciadas de crédito no Brasil, como é o caso do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), é importante levarmos em consideração a relação desse programa com o contexto mais geral da política macroeconômica, em particular a política monetária. Assim, uma diferenciação possível para pensarmos os diversos casos de políticas (*policies*) em diversos contextos institucionais (*polity*) e arranjos políticos (*politics*), abordados anteriormente, seria aquela que desagregaria as mesmas entre as políticas de abrangência *macro* (econômica, política, global), de atuação *regional* e aquelas de perfil *setorial* (ver Figura 2). No primeiro caso enquandram-se as políticas monetária, fiscal, cambial, salarial, etc. No segundo encontramos os programas de desenvolvimento regional, as políticas de incentivos fiscais, entre outras. E, finalmente, na terceira categoria teríamos as políticas agrícolas (como o crédito rural, por exemplo), agrárias (como a reforma agrária), diferenciadas (isto é, políticas setoriais que operam com

condições específicas que atendam as características do seu público-alvo, como é o caso dos programas de crédito para a agricultura familiar ou de assistência técnica específica para um grupo de produtores rurais) e ambientais (como são as políticas de preservação dos recursos naturais, entre outras).

**Figura 2: Diferenciação das esferas de atuação das políticas**

<b>POLÍTICAS</b>		
<b><u>Macro</u></b>	<b><u>Regionais</u></b>	<b><u>Setoriais</u></b>
<b>Comerciais</b> <b>Financeiras</b> <b>Fiscais</b> <b>Cambiais</b>	<b>Desenvolvimento</b> <b>Pólos Regionais</b> <b>Sociais</b> <b>Incentivos</b>	<b>Agrícolas</b> <b>Agrárias</b> <b>Diferenciadas</b> <b>Ambientais</b>

**Fonte:** adaptado de Delgado (2001).

Um comentário adicional deve ser dedicado à construção de arenas específicas para o exercício de determinados programas ou políticas. À rigor a própria criação dessas arenas deve ser entendida como resultado de uma dada política, ou seja, aquilo que chamamos anteriormente de políticas institucionais, ou ainda constitutivas segundo Frey (2000). A experiência brasileira a partir da segunda metade dos anos 1980 tem sido rica na criação e operacionalização de diversas arenas atreladas a distintos programas. Estas arenas podem ser consultivas ou, ainda, deliberativas, e assumirem diferentes formatos: conselhos (municipais, regionais, estaduais, nacionais), comissões, grupos de discussão ou grupos executivos, câmaras (setoriais, técnicas, etc.). Um elemento importante na análise das arenas é a sua capacidade de congregar os atores diretamente envolvidos num determinado tema, mesclando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Uma rápida visita ao quadro atual permitirá, por exemplo, identificar algumas arenas relacionadas à políticas específicas: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável (CMDR) e o Conselho Estadual (CEDRS), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, etc.

## **Conclusões**

Nesse trabalho procurou-se reconhecer tanto a centralidade das ações públicas na construção social das sociedades contemporâneas como suas múltiplas facetas e diversas configurações de atores. As análises cunhadas no campo da ciência econômica proporcionam valiosas contribuições para a compreensão dos custos sociais das políticas públicas, como aquelas relativas aos subsídios agrícolas e aos programas agrários. Além disso, as ferramentas analíticas dos economistas ajudam sobremaneira a compreensão do funcionamento dos mercados políticos e de suas conseqüências para o desenho e a substância dessas políticas públicas. Todavia, as hipóteses dos modelos elaborados pelas vertentes econômicas aqui examinadas, para explicar o comportamento dos atores e seus padrões de interações, são insuficientes para dar conta da complexidade das ações públicas, sobretudo no incerto e heterogêneo cenário social contemporâneo, onde análises baseadas no cálculo de perdas e ganhos esperados são bastante limitadas quanto ao alcance de suas capacidades explicativas. O trabalho buscou contribuições advindas de outras áreas do conhecimento social para entender como são formuladas, implementadas e administradas as ações públicas. Em particular, o texto aponta para a importância das dimensões histórico-institucionais, processuais e organizativas da dinâmica das políticas agrícolas e agrárias.

No caso brasileiro, enfim, cabe observar a existência de um conjunto relativamente amplo de programas e políticas voltados para o rural. Porém, apesar do número expressivo de políticas, da variedade de atores envolvidos e a diversidade de arenas onde os mesmos se interagem, ainda temos pouco conhecimento a respeito das dinâmicas e processos dessas ações públicas. Em suma, no presente trabalho buscamos delinear alguns aspectos analíticos que possam estimular e contribuir no debate sobre o grau de centralidade das políticas agrícolas e agrárias na configuração social, política e econômica no contexto atual, em particular aquele existente no caso brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSTON, L.J., MELO, M.A., MUELLER, B. & PEREIRA, C. *Political Institutions, Policy Making Process and Policy outcomes in Brazil*. ISNIE, 2004.
- ARROWS, K. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 1970.
- BERNAUER & MEINS, Technological revolution meets policy and the market: explaining cross-national differences in agricultural biotechnology regulation, *European Journal of Political Research*, 42, 643-683; 2003.
- BOLTANSKI, L. & THÉVENOT, L. *De la justification, les économies de la grandeur*, Gallimard, NRF; 1991
- BUCHANAN, J.M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago University Press, 1977.
- CALLON, M., LAW, J. & RIP, A. *Mapping the dynamics of science and technology: sociology of science in the real world*, Basingstoke: Macmillan, 1986
- CARLSON, J. Policy Networks as collective action. *Policy Studies Journal*, 28(3): 502-520, 2000.
- DAUGBERG, C. & MOURITSEN, P. *Deliberative networking and policy change: introducing pesticides tax in Denmark*. Conference on Democratic Network Governance, 2004.
- DELORME, H. Les dynamiques politiques et symboliques à l'oeuvre dans la libéralisation de la PAC. In: Delorme, H. (ed.) *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004.
- DIXIT, A. *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge> MIT Press., 1996.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, 21, jun., 2000.
- GALLEGO CADERÓN, R. *Institutional design in the public sector: the role of Political Transaction Costs*. ECPR Joint Sessions, 1999.
- HELFAND, S. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. *Latin American Research Review*, 34 (2), 1999.
- HIRSCHMAN, A. *De la economia a la política y mas allá*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- IMMERGUT, E. *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*. Cambridge University Press, 1992.
- JOBERT, B. & MULLER, P. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.
- JOLY, P.B. & MARRIS, C. Les américains ont-ils accapetés les OGM's? Analyse comparée de la construction des OGM comme problème public en France et aux Etats Unis, *Cahiers d' Economie et Sociologie Rurale*, 11-46; 2003
- LATOUR, B. (1989) *La science en action*, Editions La Decouverte;

- LAMOUNIER, B. (coord.) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA, 1994. (Estudos de Política Agrícola, 9).
- LEITE, S. (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2001.
- LEITE, S. (coord.), FLEXOR, G.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N.G.; MALUF, R. *Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006. (Relatório de Pesquisa).
- LINDBLOM, C. *O processo decisório*. Brasília: Editora Unb, 1981.
- LINDBLOM, C. *The intelligence of democracy*. Nova York: Free Press, 1965.
- MARCH, J. & OLSEN, J. *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Nova York: Free Press, 1989.
- MARCH, J. & SIMON, H. *Organizations*. Nova York: Wiley, 1958.
- MARCH, J. *Handbook of organizations*. Chicago: Rand, Mc Nally, 1965.
- MOE, T. “Political institutions: the neglect side of the story”, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 6: 213-253, 1990.
- MONPETIT, E. A policy networks explanation of biotechnology policy differences between USA and Canada, *Journal of Public Policy*, 25(3), 339-366; 2005.
- MOYANO, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo. In: Giner, S. e Yruela, M.P. (coord). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1989.
- MOYER, H.W. & JOSLING T., *Agricultural policy reform: politics and process in the EC and the USA*. Harvester Wheatsheaf, 1990.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 2004.
- NORTH, D. A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4): 355-367, 1990.
- NORTH, D. A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4):, 355-367, 1990.
- PALMEIRA, M. Burocracia, política e reforma agrária. In: Medeiros, L. et al. (orgs.) *Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Edunesp, 1994.
- RHODES & MARSH *Policy networks in British government*. Oxford University Press, 1992.
- RIEGER, E. The CAP policy: internal and external dimensions. In: Wallace & Wallace (eds.) *Policy making in the EU*. Oxford University Press, 1996.
- ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: Santos, R.; Carvalho, L.F.; Silva, F.C. (Orgs.). *Mundo Rural e Política: ensaios interdisciplinares*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- SABATIER, P., JENKINS, S.H.C. *Policy Change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.
- SABBATIER, P. *Theories of the policy process*. Boulder: WestView Press, 1999.
- TAYLOR, P. & HALL, R. “As três versões do neo-institucionalismo”, *Lua Nova*, 58: 193-224, 2003.
- THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404, 1999.
- THOENIG, J.C. L’analyse des politiques publiques, In: Leca (org.) *Traité de sciences politiques*, PUF, 1985.

TOKE, D. & MARSH, D. Policy networks and the GM crops issue: assessing the utility of a dialectical model of policy networks, *Public Administration*, 81(2), 229-251; 2003.

TULLOCK, G. *The politics of bureaucracy*. Washington: Public Affairs Press, 1986.

WASH, V. Creating markets for biotechnology, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 10, 2: 33-45; 2003

WEIR, M. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States, In: Hall, P.A. (ed) *The Political power of economic ideas*. Princeton University Press, 1989.

WILKINSON, J. Genetically modified organisms, organics and the contested construction of demand in the agro-food system, in *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 10, 2: 3-10; 2003.