

# A TOMADA DE DECISÕES SOBRE POLÍTICA AGRÍCOLA

*Joseph Sanson Weiss\**

## CONCEITUAÇÃO

O último Prêmio Nobel em Economia foi dado a um homem desconhecido pela maioria dos economistas, Herbert A. Simon, professor da Carnegie - Mellon University, um cientista político e administrador conhecido pelos seus estudos sobre o comportamento do homem e os processos decisórios nas organizações complexas.

Em dezembro de 1977, Simon realizou a conferência inaugural da Associação Americana de Economistas, na qual previu que: "A medida que a economia adquire aspirações à explicação do comportamento sob as condições típicas da vida moderna organizacional e pública, terá que dedicar grandes energias à formulação de uma teoria de racionalidade substantiva de a locação de recursos."

Um livro de sua autoria, em conjunto com James G. March, sintetiza e organiza o conhecimento disponível à época sobre as burocracias ou organizações complexas.

É aqui que o posicionamento das organizações complexas repercute na economia, forçando os economistas a rever a teoria econômica, a partir dos seus fundamentos psicológicos mais básicos. Os economistas não se interessam muito pela trajetória (ou processos) das decisões de política econômica e, sim, pelos resultados desses processos. São os jornalistas, com o faro para a notícia importante, freqüentemente os únicos a chamar atenção para a importância das organizações na reformulação da política econômica, pois acompanham as discussões dentro do governo federal e o empenho do setor privado em influenciar os seus resultados.

O debate atual e histórico sobre o modelo econômico extravasa as áreas de conflito interno do governo federal, pois estio em discussão mudanças muito mais abrangentes. Entretanto, uma área de conflito dentro do governo na formulação da política do desenvolvimento é entre a indústria e a agricultura. É um debate entre elites que representam estruturas políticas e organizações que carecem de análise para a compreensão global do processo. Examinam-se mais detidamente, a seguir, os conflitos do dia a dia sobre o modelo econômico dentro do governo federal, a fim de ilustrar conceitos mais genéricos quanto aos processos decisórios da política econômica.

Apresenta-se, em primeiro lugar, uma visão sumária deste processo, sintetizado por Simon e March, para entro considerar a configuração organizacional pertinente e comparar as preferências dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura por certas políticas. A partir disso, podem-se inferir, pelos seus efeitos qualitativos sobre o nível geral de preços, a renda, o balanço de pagamentos, a distribuição de renda e as suas preferências por estes objetivos.

Em seguida, no contexto do comportamento organizacional, analisam-se as implicações destas divergências básicas sobre a forma de articulação entre esses Ministérios e conclui-se apresentando alguns meios de melhorá-la.

MARCH (1) e SIMON (2) contribuíram e sistematizaram a análise das relações de causa e efeito nas organizações complexas, aqui sintetizadas e resumidas. A necessidade de delegação cria uma demanda por sistemas de controle que promove ênfase na confiabilidade dos subordinados, os quais, junto com as próprias organizações, sentem a necessidade de poder defender e justificar os atos individuais. Estabelecem-se e internalizam-se normas e regras de organização, as quais tendem a tornar mais padronizado e rígido o comportamento dentro da

---

\* Diretor da J. WE ISS Planejamento Ltda.

organização, inclusive através da aceitação dos objetivos da organização e da adaptação dos objetivos individuais.

A interação dentro de um grupo e sua uniformidade de opinião fortalecem a unidade interna, ocasionando uma percepção de si mesma, de suas funções, de sua influência e de seu "status". A frequência de interação e a homogeneidade de experiências afetam o grau em que os objetivos são compartilhados. Isto é, cada organização passa a ter sua cultura e sua história própria. Mesmo assim, persistem concepções diferentes, por parte das pessoas que a integram.

Duas organizações podem ter objetivos diferentes. Entretanto, essas diferenças podem ser exacerbadas quando ambas passam, através de processos semelhantes, a defender seus objetivos, suas atividades e, conseqüentemente, seu "status". Na medida em que os seus objetivos se diferenciam, defendem mais seu "status". E mais ocorrem dificuldades entre elas, ou seja, a autodefesa e a fixação de comportamentos influenciam as relações entre as organizações. O tipo e o grau de formação e a experiência dos integrantes, além das diferenças entre as informações recebidas, contribuem para percepções diferentes, enquanto que as ligações entre organizações afetam a necessidade sentida para a tomada de decisões em conjunto. As semelhanças entre objetivos, a necessidade sentida para a tomada de decisões em conjunto e as similaridades entre as percepções da realidade contribuem para o nível de cooperação entre grupos.

## **PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA AGRÍCOLA**

Consideram-se dois tipos de fatores institucionais que influem nas decisões tomadas por um conjunto de organizações quanto à política agrícola, quais sejam:

- a) as diferenças quanto à prioridade dos objetivos da política econômica e quanto às percepções dos efeitos das políticas sobre estes objetivos econômicos, as quais podem ser inferidas a partir das preferências das organizações pelas políticas;
- b) a configuração estrutural dos órgãos públicos e o relacionamento efetivo entre eles, onde são relevantes os conceitos resumidos anteriormente.

É através das relações entre os Ministérios da Agricultura e da Fazenda, as diversas entidades de classe e, agora, provavelmente, o Congresso Nacional, que interagem os objetivos econômicos e se definem políticas.

A interação dentro das unidades de cada Ministério é intensa, alcançando-se uma certa identificação quanto às suas funções e uma uniformidade relativa de opiniões, enquanto que esta interação e unidade diminuem entre as unidades de cada Ministério e, mais ainda, entre Ministérios. Isto é, a divisão de responsabilidade entre os órgãos pela formulação, aprovação e execução de políticas tende a reforçar a rigidez do processo. Portanto, não só os méritos de uma proposição de política, mas também a sua origem influenciam os resultados finais.

Considerou-se, aqui, a seguinte lista parcial de políticas:

- a) crédito rural subsidiado;
- b) garantia de preços mínimos;
- c) estoques reguladores;
- d) controle de preços;
- e) cotas de exportação.

## MÉTODOS DE ANALISE

Especificam-se os sinais esperados para as derivadas parciais dos efeitos destas políticas sobre os quatro principais objetivos, os níveis de renda e preços, o balanço de pagamentos e a distribuição de renda.

A partir dessas derivadas parciais e sacrifício parcial pelos Ministérios, de um objetivo por outro, pode-se inferir quanto à importância dos vários objetivos econômicos para os dois Ministérios. Acredita-se que, através da análise do conteúdo de declarações e posições, seria possível apresentar evidências claras do nosso acerto, neste sentido.

As interpretações da realidade podem ser documentadas através da análise do conteúdo das justificativas das decisões tomadas e dos discursos e comentários dos seus titulares. Uma análise mais profunda poderia ser feita, inclusive aplicando as mesmas técnicas na definição das preferências dos grupos econômicos, do Legislativo etc.

## CONCLUSÕES E SUGESTÕES

A "Fazenda" almeja manter a níveis baixos as taxas de aumento dos preços dos bens de salário (ou seja, o custo de vida) e dos insumos industriais (refletidos nos outros dois elementos do índice geral de preços). Está disposta a sacrificar o PIB e o balanço de pagamentos para conter a taxa inflacionária, como tem demonstrado através das autorizações para a importação de produtos primários escassos e dos tetos fixados para as taxas de aumento do crédito agrícola. Isto é, mesmo continuando relevantes o balanço de pagamentos e o PIB, o controle da inflação é o objetivo principal.

A reduzida a locação de recursos para fins exclusivamente sociais reflete a importância diminuta atribuída à distribuição de renda. No entanto, é mais importante a "corrente distributivista" no Ministério da Agricultura do que na Fazenda, evidenciado pela ênfase de algumas das suas políticas vinculadas ao pequeno agricultor.

Sugere-se que não sejam apenas as diferenças entre os objetivos dos Ministérios que dificultem a trajetória ou o processo decisório da política, mas também as diferenças organizacionais. Atualmente, são bastante divergentes as experiências e os tipos de formação dos tecnocratas dos dois Ministérios. As informações recebidas e as suas percepções não são idênticas. Além disso, esses órgãos sofrem, cada um, influências de diferentes grupos de pressão.

Mesmo assim, não são tão difíceis as relações entre os Ministérios, em razão do reconhecimento da importância da formulação de uma única política do governo federal e das relações de poder entre os dois Ministérios, as quais têm sido muito claras e definidas nestes últimos governos.

Acredita-se que a política agrícola adotada seria mais racional, se o processo decisório também o fosse; que não basta um reconhecer que o outro seja mais poderoso e que seja melhor evitar conflito para o bem do governo. É importante que se perceba mais a coincidência de objetivos e que se aceite a troca de informações com base em diagnósticos e análises realizados em conjunto.

Os estudiosos da administração pública conhecem duas formas para a desburocratização, ou seja, a racionalização das burocracias, através de modificações estruturais e comportamentais. Para tanto, podem-se nortear as melhorias do processo decisório pela maior frequência da interação e trabalho em conjunto, como também pela homogeneidade de experiências, alcançadas seja por mudanças estruturais, ou diretamente comportamentais. Estas mudanças podem incluir, além dos Ministérios, o Legislativo e as entidades de classe. A maior

compreensão mútua pode fazer fluir melhor a trajetória da política, trazendo, inclusive, políticas mais racionais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. MARCH, J. G. & SIMON, H. A. **Organizations**, John Wiley & Sons, New, York, 1958.
2. SIMON, H. A. "Rationality as Process and as Product of Thought", **American Economic Review**, vol. 68, n9 2, maio de 1978.