

A RACIONALIDADE, O PODER E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL¹

CHARLES C. MUELLER²

RESUMO - O trabalho sugere uma abordagem de economia política para a compreensão de aparentes contradições e inconsistências, desde há muito apontadas por vários estudos, na formulação de políticas agrícolas no Brasil. Ele mostra que análises que enfatizam aspectos intelectuais e racionais das decisões de política agrícola, acabam levando a diagnósticos equivocados. A abordagem proposta, por seu turno, introduzindo a fundamental dimensão de poder – que tem a ver com a interação entre grupos sociais exercendo influência e segmentos do Estado de onde emanam decisões de política – permite identificar claramente os aspectos verdadeiramente críticos do processo de formulação de políticas voltadas à agricultura no Brasil.

Termos para indexação: Brasil.

RATIONALITY, POWER AND AGRICULTURAL POLICY FORMULATION

ABSTRACT - This paper proposes a approach based on political economy to understanding of the apparent contradictions and inconsistencies in the formulation of agricultural policies in Brazil, cited in various studies. It shows that analyses emphasizing the intellectual and rational aspects of agricultural policy decisions have lead to erroneous diagnoses. The approach suggested, – introducing the fundamental dimension of power, which has to do with the interactions between social groups exercising influence, and the sectors of the Federal Government where policies originate – allows to identify clearly the truly critical aspects of the policy formulation process affecting Brazil's agricultural sector.

Index terms: Brazil.

INTRODUÇÃO

No seu clássico estudo sobre as políticas agrícolas no Brasil, Gordon Smith (1969) manifesta estranheza em relação ao excesso de ênfase que observou, na utilização de instrumentos quantitativos, de política de incentivos de mercados, que afetam a produção e a produtividade aumentando a lucratividade do produtor ou reduzindo os riscos. Registra, também, espanto pelo caráter imediatista dessas políticas e pela forma

¹ Recebido em 30 de dezembro de 1981.
Aceito para publicação em 5 de maio de 1983.

² Economista, Ph.D., Professor-Adjunto do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Campus Universitário, CEP 70910 - Brasília, DF.

errática, e freqüentemente inconsistente, com que estas são aplicadas. Reclama do pouco peso dado à melhoria do elemento humano que opera na agricultura, à geração e difusão de tecnologias para os produtores (escreveu antes do surgimento da EMBRAPA) e à reforma da estrutura fundiária.

Conjeturando sobre os motivos dessas aparentes incongruências conclui que, dentre outros motivos, elas se devem à "baixa qualidade da burocracia federal voltada para políticas agrícolas". Apontando para o reduzido número e para o pouco preparo dos técnicos que, quando escreveu, atuavam no âmbito do Ministério da Agricultura, e para a alta rotatividade dos elementos em posições de comando do Ministério, concluiu que a ênfase em incentivos de mercado foi adotada por melhor se adaptar a esse estado de coisas. "Os incentivos de mercado são apropriados à escassez de especialistas tecnicamente competentes do Brasil e à qualidade geralmente baixa do corpo burocrático federal mais diretamente relacionado à agricultura".

Hoje, cerca de doze anos da data em que Smith realizou o seu estudo, essa situação mudou radicalmente; uma das maiores concentrações de técnicos de alto nível e de excelente formação de Brasília opera no âmbito do Ministério da Agricultura. No entanto, em essência, a natureza das políticas agrícolas adotadas no Brasil não variou muito em relação à situação vigente no fim da década de 1960. É verdade que se ampliou marcadamente o esforço de pesquisa e extensão e que se aprimorou bastante o aparato de execução da política agrícola. Mas utilizam-se ainda, de forma predominante, políticas de incentivos e, com toda a "prioridade agrícola" de hoje, a natureza da política agropecuária continua imediatista e subordinada.

Gordon Smith identificou, como o principal elo fraco no processo de formação de políticas agrícolas, a falta de capacitação técnica dos componentes do mecanismo decisório. Técnicos em número e qualificação insuficientes só poderiam adotar políticas de curto prazo, de fácil adoção e, mesmo assim, com freqüentes inconsistências. No seu estudo, incorre no erro, comum a muitos dos que analisam a formação de políticas públicas, de tomar como referência padrões estabelecidos pela teoria econômica convencional, e concentrar sua atenção apenas sobre uma das duas dimensões fundamentais do processo: a dimensão de racionalidade. É como se a formulação de políticas fosse objeto da teoria da escolha. Decidir sobre uma política consistiria em escolher um conjunto de ações que maximizasse uma função objetiva (uma função de bem-estar de tipo liberal) sujeita a algumas restrições. A competência técnica seria ingrediente fundamental para que essa decisão maximizadora fosse feita; sem esta, decisões erradas são tomadas.

Um aspecto enganoso desta abordagem está nessa excessiva ênfase à dimensão racional, ou intelectual, das decisões de política. Ela ignora o fato de que a política pública geralmente envolve, além da dimensão racional, uma dimensão social, ou de poder, e que tem a ver com a interação entre os grupos sociais que exercem influência e o segmento do Estado de onde emanam decisões de política.

Foi por não considerar a dimensão de poder que a análise de Smith chegou a um diagnóstico equivocado. Se a dimensão de poder fizer parte da análise fica mais fácil estabelecer por que, a despeito da substancial melhora quantitativa e qualitativa do corpo técnico que atua no âmbito do Ministério da Agricultura, não mudou apreciavelmente a natureza das políticas agrícolas adotadas no Brasil.

UM ENFOQUE DE ECONOMIA POLÍTICA

Apresenta-se, a seguir, uma abordagem alternativa³ ao estudo do processo de políticas públicas a qual, sem ignorar a importante dimensão racional, dá destaque à dimensão de poder do processo, usualmente lançada no tanque do *ceteris paribus* pelas abordagens baseadas na teoria econômica convencional.

Ao invés de aceitar o esquema simplista da teoria do bem-estar, parte-se da hipótese de que as políticas públicas emanam de entidade complexa, denominada "regime", cujos objetivos principais são o de permanecer no poder e o de concretizar uma visão de "boa sociedade". Estabelecer políticas consiste em escolher, dentre alternativas, as linhas de atuação que, da melhor forma possível, levem ao atingimento desses objetivos, dadas as restrições que o regime enfrenta.

O regime opera face a face com setores, ou seja, com grupos que respondem a situações políticas de forma semelhante. Estes, como o regime, possuem, em maior ou menor grau, recursos econômicos, sociais e políticos. Tais recursos são a fonte de seu poder relativo. Tanto o regime como os setores desejam ampliar sua base de recursos, seja por si mesmos, seja pelo que o seu comando propicia.

A capacidade dos setores de influenciar a formação de políticas, afetando assim: a alocação de recursos do regime, está longe de ser uniforme. Tendo em vista essa capacidade diferenciada, os setores podem ser agrupados nas seis seguintes categorias:

³ Para maiores detalhes, ver Mueller (1981). O modelo baseia-se em Ilchman e Uphoff (1969).

- a) a combinação central, ou seja, a aliança dos setores mais influentes, mais próximos ao regime; a base de recursos desses setores é fundamental para que o regime permaneça no poder;
- b) a tendência ideológica, que inclui setores de pouco capital político, mas cuja concepção de "boa sociedade" se aproxima da do regime, razão por que, às vezes, podem ser úteis a este;
- c) o grupo de estabilidade, agregando setores que, por assim dizer, formam a "oposição leal" ao regime;
- d) o grupo de extra-estabilidade, que, reúne setores cujo objetivo é, basicamente, o de derrubar o regime;
- e) os setores não-mobilizados, ou seja, setores praticamente fora do processo de intercâmbio entre o regime e setores; são setores que não têm, portanto, influência quase nenhuma no processo de formação de políticas públicas;
- f) os setores externos, que incluem outros países, organizações internacionais e grupos estrangeiros, com interesse nas políticas que emanam do regime, conjugado com o poder de influenciar sua determinação.

Como os recursos são a base do poder, tanto o regime como setores estão interessados, uns nos recursos dos outros. O regime visa obter a combinação de recursos que considera necessária ao atingimento de seus objetivos, e os setores querem recursos para seu próprio uso e para intercambiar com outros setores ou com o regime. É dos setores, portanto, que emana a demanda por políticas públicas.

Estabelecendo e adotando políticas, o regime usa seus recursos; como estes são escassos relativamente às demandas e como estas geralmente conflitam, o regime tem que decidir que setores serão favorecidos com a sua alocação. Via de regra, as decisões de política tendem a beneficiar ou, pelo menos, a não prejudicar os setores poderosos (os da combinação central) que dão suporte ao regime. Este depende dos recursos de tais setores para permanecer no poder.

A formação de políticas públicas é, portanto, parte de um processo complexo no qual estão envolvidos o futuro do regime e o bem-estar de setores. Esse processo compreende as duas dimensões básicas acima indicadas: a dimensão racional, de escolha face a alternativas, e a dimensão de poder, que condiciona essa escolha. No exame de situações con-

cretas, a dimensão de poder — ignorada pela análise econômica convencional — deve ser explicitamente considerada, sem deixar de lado a dimensão racional. Acredita-se que só assim será possível compreender por que se firmaram solidamente, no Brasil, políticas agrícolas quantitativas e de curto prazo, como as que tanto intrigaram Gordon Smith.

MODELOS DE GOVERNO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Embora introduza a dimensão de poder na análise do processo de formulação de políticas públicas, por si só, a abordagem da seção anterior não permite mais que conclusões triviais. Para que se torne útil é importante que se considere antes o modelo de governo apropriado à realidade que se pretende examinar⁴.

Em sociedade onde predomina o modelo de governo na democracia liberal, o que conta são as demandas individuais, e o sistema político está estruturado para captar tais demandas e traduzi-las em políticas específicas. Já em sociedade onde vigora modelo unitário ou coletivista de governo, as políticas públicas são estabelecidas pelo Estado e impostas sobre os indivíduos, tendo em vista a percepção de bem-estar (“interesse nacional”) da elite dirigente.

Esses são, por assim dizer, casos puros. No entanto, a despeito das mudanças no sistema político e na estrutura de poder depois de 1964, não se pode situar o Brasil próximo a nenhum destes casos. A despeito da natureza do regime instituído em 1964, o modelo de governo apropriado ao Brasil é mais o de ajustamento entre grupos, ou pluralista. Nesse modelo de governo, as políticas públicas são formuladas principalmente com base no confronto e nas negociações entre grupos, num sistema organizado, modificado, controlado, e arbitrado pelo Estado.

Como ressalta Fernando Henrique Cardoso (1975), o caráter básico do Estado do Brasil de pós-1964 é o de um “Estado de desenvolvimento capitalista”, orientado para a promoção da acumulação de capital, da industrialização e da modernização. Este autor chama a atenção para a complexidade do processo de formação de políticas públicas no Brasil. Ele nos previne contra a interpretação do processo de forma simplista, com base apenas em elementos, como a origem do regime depois de 1964 e o alinhamento de classes face ao regime. Mostra que, a despeito da aparência de bloco monolítico e unitário do regime pós-1964, na realidade, o sistema político brasileiro envolve a interação de um conglomerado de setores, funcionando imersos no Estado. As negociações e os

⁴ Para um exame de modelos de governo e de sua ligação a funções de bem-estar de diversos tipos, ver Stafbord (1974).

confrontos entre esses setores afetam profundamente as políticas que o regime gera. A formulação de políticas no Brasil se enquadra, portanto, num modelo de ajustamento de grupos.

Dentre as diversas variantes possíveis do modelo de ajustamento de grupos, a mais adequada ao Brasil recente é a de "políticas de corte" (Rose 1973). Segundo esta variante, as políticas públicas surgem de interação entre setores e o regime, que se verifica, não de forma aberta e dentro dos limites de regras e normas estabelecidas institucionalmente, mas, sim, dentro do âmbito do Estado (da "corte") e segundo regras conhecidas por poucos, fixadas e alteradas com base em critérios nem sempre claramente determinados.

O ENFOQUE ANALÍTICO E AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL

Como no modelo de "políticas da corte", as políticas públicas no Brasil emanam da interação entre setores e o regime, atuando no âmbito do Estado. A função de bem-estar relevante à formulação de políticas não é a função individualista da teoria do bem-estar convencional (e que está por detrás das análises convencionais de políticas públicas) e, sim, uma função ponderada das preferências dos setores com que o regime interage, sendo os pesos estabelecidos pelo poder relativo de cada setor, conforme percebido pelo regime. Em virtude de sua forte base autoritária, o regime que tomou o poder em 1964 impôs, firme e indisputadamente, sobre a função de bem-estar social e sua visão de "boa sociedade" — a de um Brasil moderno, industrializado, capitalista e internacionalmente respeitado. Essa visão (partilhada, sem dúvida, pelos setores mais influentes) determina os limites dentro dos quais os setores podem atuar sobre o processo de formação de políticas públicas.

O regime tem dois objetivos básicos: o de permanecer no poder e o de tornar realidade sua visão de "boa sociedade". As estratégias adotadas para atingir este último objetivo produziram uma intensificação do processo, de acentuado viés urbano, de exploração não-destrutiva da agricultura, fortemente marcado pelo preconceito de que a equidade é fundamentalmente antagônica à eficiência e ao crescimento, e por uma preferência temporal face ao objetivo básico do regime, que significou uma ênfase quase absoluta nesse último. A preocupação com a equidade ocasionalmente transparece nas emanações oficiais, mas vêm sendo feitos apenas esforços muito marginais no sentido de corrigir as distorções causadas pelas estratégias de crescimento seguidas.

O outro objetivo do regime — o de permanecer no poder — é mais

que evidente e não merece maior elaboração aqui, exceto para notar que ele vem sendo perseguido com tremendo zelo e energia, e com um amplo emprego, inclusive, da coerção.

No afã de alcançar seus objetivos, o regime interage, no âmbito da "corte", com setores influentes. É dessa interação que se forma a função ponderada de bem-estar subjacente ao processo de formação de políticas públicas. A posição relativa dos setores nesse processo produziu o seguinte alinhamento setorial: a combinação central é constituída por facções militares, grupos industriais e financeiros, nacionais e (com crescente influência) multinacionais, tecnocratas governamentais de alto nível, executivos e dirigentes de empresas e organizações autárquicas do governo e, um tanto à margem dessa aliança, grandes agricultores e terratenentes.

A inclusão da tecno-burocracia governamental de alto nível, como setores da combinação central, merece ser melhor explicada. Regra geral, estes são considerados ou meras peças da máquina governamental, respondendo aos comandos dos que a conduzem ou, então, representantes de grupos poderosos, atuando em seu nome no âmbito do governo. Contudo, esta perspectiva é muito simplista. Em sociedade regida por modelo de governo de "políticas da corte", burocratas e tecnocratas de alto nível podem ter pontos de vista e objetivos comuns aos de grupos poderosos; ademais, eles desempenham certas funções dentro da máquina governamental. No entanto, como as "eminências pardas" das cortes reais, eles também têm ampla latitude de ação e possuem concepções, às vezes, muito fortes e características, sobre o melhor caminho para o atingimento dos objetivos básicos do regime. Como bons cortesãos, esses elementos participam do processo de formação de políticas motivados por fatores, como o desejo de avanço político e a sede de poder.

Na variante brasileira de "políticas da corte", e no âmbito do processo de formação de políticas públicas, a participação da tecno-burocracia na máquina governamental adquire importância toda especial. A predominância do poder executivo no modelo político brasileiro faz com que esses tecno-burocratas sirvam de "conectores" para certos setores. Em outros termos, eles funcionam como elementos de ligação entre estes e as células de onde emanam políticas do seu interesse. Ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, onde "lobbies" atuam predominantemente junto ao Congresso, tentando influenciar a formulação de políticas, no Brasil, os grupos influentes procuram afetar o processo pressionando certos elementos da tecno-burocracia com poder de interferir no processo decisório relativo às suas áreas de interesse. Setores poderosos da combinação central têm acesso a "conectores" com mais peso no processo de formação de políticas públicas; setores pouco influentes

têm "conectores" pouco poderosos. Setores rurais, por exemplo, têm acesso a "conectores" pouco influentes; outros setores, porém, ligam-se a "conectores" com acesso e influência no âmago do processo de formação de políticas públicas.

Nem sempre é fácil estabelecer as maneiras pelas quais os setores da combinação central interagem com o regime, como eles influem, via "conectores", no processo decisório. No entanto, claramente, as políticas que são adotadas tendem a beneficiar, de forma especial, setores poderosos da combinação. É óbvio, portanto, o interesse desses setores na sobrevivência do regime.

O apoio ao regime de pós-1964 pelos setores da combinação central foi mais intenso no período do "milagre" (1969-73). Mais recentemente, problemas de inflação, de balanço de pagamentos forçaram o regime a adotar políticas não apreciadas por alguns dos setores desse grupo e a deixar de adotar políticas caras a outros. Em consequência, surgiram descontentamentos; hoje, essa aliança setorial é menos monolítica que antes. No entanto, a posição da maioria desses setores depende fortemente da manutenção de um Estado de desenvolvimento capitalista, razão por que, somente em caso extremo, eles deixarão a aliança.

A tendência ideológica no Brasil inclui seções da classe média urbana e, em ocasiões, os agricultores médios, em partes do país. Sua posição no processo de formação de políticas é fraca, mas, estando identificados com a visão de "boa sociedade" do regime e beneficiando-se de algumas das políticas adotadas, estendem a este um apoio, às vezes, relutante e morno. No passado, esse apoio foi apreciado pelo regime, particularmente quando se viu compelido a aumentar sua legitimidade e a melhorar sua imagem externa mediante a realização de "eleições".

Embora seja substancial, no Brasil, o grupo de estabilidade, não é fácil identificar e rotular os setores que o compõem. Seu componente mais conspícuo é a mistura heterogênea dos partidos de oposição. Contudo, inclui também boa parte dos trabalhadores sindicalizados e grupos de intelectuais, de profissionais, de funcionários públicos, de religiosos, de estudantes e mesmo de militares. A capacidade de influenciar o regime desses setores tem sido bastante reduzida, embora não seja de todo ausente. Entretanto, se a "abertura" prosseguir, a posição destes grupos melhorará necessariamente.

Composto de setores radicais extremados, o grupo de extra-estabilidade já foi ativo no Brasil. No entanto, o recurso da coersão foi aplicado com bastante vigor contra alguns de seus componentes; consequentemente, hoje, a sua posição é extremamente fraca. Não obstante, estão aparentemente surgindo novos setores nesse grupo, situados no outro extremo do espectro ideológico dos que floresceram no passado.

Finalmente, os setores não mobilizados. No Brasil, esse grupo engloba parcela apreciável da população. Ele inclui a maioria dos agricultores de subsistência, dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores do setor informal de serviços e de outros trabalhadores não qualificados. Em outros termos, nesse grupo está a massa dos pobres do país. Ademais, uma parcela substancial desta massa, ou é rural ou foi expulsa do meio rural por condições de vida muito difíceis. Não só é praticamente nula a sua influência sobre o regime, como também foram eles que as estratégias de crescimento de viés urbano-industrial seguidas nas últimas décadas, mais discriminaram. Antes de 1964, particularmente no período de 1961-63, fizeram-se esforços para introduzir alguns dos setores desse grupo no grupo de estabilidade ou no de extra-estabilidade. No entanto, quaisquer sucessos nesse sentido foram revertidos; no presente, a marginalização da maioria deles é substancial. Este é, hoje, um grupo residual na sociedade brasileira; a ele está relegada aquela enorme parcela da população que não pode participar dos produtos da "boa sociedade" que o regime e alguns setores vêm criando.

A ABORDAGEM DE ECONOMIA POLÍTICA E FORMAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL

Tendo como base a discussão acima, apresenta-se, a seguir, um esboço sumário do contexto dentro do qual recentemente vêm se formando as políticas agrícolas no Brasil. Inicia-se recordando a posição saliente assumida por burocratas e tecnocratas de alto nível, no processo. Uma vez que o seu alinhamento setorial e o seu desempenho imprimiram características especiais à formulação de políticas que afetam a agricultura, é importante determinar como, no contexto do modelo de "políticas da corte", estes se estruturaram e atuam no âmbito do aparato do qual emanam políticas públicas.

Vimos que esses tecno-burocratas — os ministros mais poderosos, os dirigentes de segmentos importantes do governo federal, os executivos de certas autarquias e empresas públicas — têm um papel duplo no processo de formação de políticas. De um lado, são parte do aparato de decisão de políticas e sobre eles recaem as pressões de setores influentes. Do outro lado, eles possuem concepções, objetivos e demandas, e participam como setores do processo de formação de políticas. Alguns desses burocratas, tecnocratas e executivos têm muito poder e influência enquanto outros, embora em níveis formais semelhantes, são bem menos aquinhoados com esses atributos. Frequentemente, esses elementos demandam, com muita energia, a adoção de políticas de sua preferência. Obviamente, todos se associam à visão de "boa sociedade" do regime, mas grupos diferentes dentro do Estado têm interpretações dis-

tintas sobre como a mesma deve ser atingida. Ocasionalmente, essas interpretações requerem estratégias, mutuamente exclusivas, e políticas, em boa medida, incompatíveis. Quando isso ocorre, o Estado é forçado a mediar no conflito.

Do ponto de vista das políticas agrícolas, do que transparece da "corte", é possível, de uma forma muito ampla, identificar dois grupos distintos atuando sobre elas. O primeiro só tem interesse em políticas agrícolas se elas podem ajudar a agricultura a desempenhar aceitavelmente os papéis a ela atribuídos na expansão do setor urbano-industrial; esse grupo é denominado, aqui, "planejadores da modernização". O segundo grupo, que recebe o nome de "planejadores da agricultura", concentra sua atenção e esforços sobre a agricultura, numa perspectiva estritamente setorial. Seus fins tendem a se relacionar com o crescimento e a modernização da agricultura em si.

Em algumas ocasiões os esforços desses dois grupos se complementam. Isso ocorre quando as políticas defendidas pelos "planejadores da agricultura" conduzem a uma maior eficiência no processo de "exploração não destrutiva" da agricultura — o principal objetivo setorial dos "planejadores da modernização". Outras vezes, porém, os objetivos dos dois grupos são conflitantes. Isso ocorre especialmente quando os "planejadores da agricultura" defendem políticas que os "planejadores da modernização" consideram prejudiciais ao processo de "exploração não destrutiva" ou que interferem com outros objetivos que não os seus. Nessas ocasiões surgem conflitos, usualmente velados, mas que, às vezes, vêm a público; esses conflitos, quase sempre, são resolvidos a favor dos "planejadores da modernização".

Os elementos da tecno-burocracia, os executivos e as organizações que compõem os dois grupos têm variado no tempo, mudando com o governo do dia. Via de regra os "planejadores da modernização" incluem elementos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, e de macrororganizações, como o Banco do Brasil e o BNDE; participam, também, em posição de menor proeminência, Ministros de outras áreas e dirigentes de uma gama de organizações e empresas controladas pelo governo. Por seu turno, os "planejadores da agricultura" incluem elementos do Ministério da Agricultura, e de empresas e autarquias cujas funções estão especificamente associadas à agricultura. Entretanto, em certas ocasiões, algumas destas últimas se ajustam mais aos "planejadores da modernização" que ao grupo do qual são parte formal.

Os "planejadores da agricultura" não estão de todo livres para tomar decisões, mesmo no campo específico das políticas agrícolas. São os "planejadores da modernização" que determinam os espaços que eles podem ocupar. Embora os "planejadores da agricultura" possam inter-

ferir nas áreas de política relacionadas à agricultura, mas controladas pelos "planejadores da modernização", nestas é bastante fraca e sua posição relativa.

É interessante notar, nesse sentido, que as políticas relacionadas a certos produtos agrícolas considerados estratégicos, há muito, emanam de organizações controladas pelos "planejadores da modernização". Por exemplo, as autarquias que dirigem as políticas do café, do açúcar e do álcool, são parte do Ministério da Indústria e do Comércio; cabe ao Banco do Brasil administrar o programa de promoção da substituição de importações de trigo. Ademais, os "planejadores da agricultura" têm tido participação limitada na política de crédito agrícola. Os planejadores da modernização interferem e, às vezes, alteram, radicalmente, as políticas que emanam dos "planejadores da agricultura". O maior exemplo é a política de preços mínimos. É como se essas áreas fossem importantes demais para os "planejadores da agricultura" poderem atuar nelas sem tutela.

Certos elementos dos dois grupos são "conetores" importantes para as demandas setoriais. No entanto, os tecno-burocratas, que são parte e perseguem os objetivos do grupo dos "planejadores da modernização", têm um poder muito maior. Os setores associados à agricultura que possuem acesso apenas a "conetores" no âmbito dos "planejadores da agricultura", têm influência reduzida sobre o processo de formação de políticas de seu interesse. Às vezes, alguns desses setores têm acesso a "conetores" dos "planejadores da modernização" e, dentro de certos limites, conseguem mais do que conseguiriam procurando elementos dos "planejadores da agricultura". Assim, não é incomum encontrar setores rurais pressionando "conetores" dos "planejadores da modernização" sem mesmo tentar no âmbito do outro grupo.

É óbvio que essa dicotomia, no âmbito da "corte", produz conflitos. Os conflitos entre os "planejadores da agricultura" e os "planejadores da modernização" sobre as políticas que afetam a agricultura são maiores e mais freqüentes quanto mais sensíveis forem os "planejadores da agricultura" às demandas de setores rurais. Quando o Ministério da Agricultura tem raízes rurais ou é especialmente suscetível às demandas de seus setores mais influentes, os "planejadores da agricultura" tendem a pressionar mais intensamente em favor de políticas que melhorem a posição relativa desses setores. Se isso não ocorre, porém, diminui o potencial de conflitos, mas, como sua atuação é voltada para a agricultura, os "planejadores da agricultura" não podem deixar de pressionar em favor de políticas que interferem com a "exploração não destrutiva"; destarte, mesmo nesses casos, os conflitos acabam surgindo.

Em virtude de sua visão de "boa sociedade", a atenção alocada pelos

“planejadores da modernização” aos problemas rurais tem sido extremamente limitada. Em tempos normais, eles têm procurado apenas se assegurar de que as políticas agrícolas não prejudiquem a “exploração não destrutiva”. Em períodos de crise agrícola, eles são forçados a participar da concepção de medidas, geralmente de curto prazo, visando remover os obstáculos que se antepuseram. Contudo, tão logo consideram normalizada a situação, voltam a dirigir seus esforços e preocupações inteiramente ao seu objetivo principal. As políticas agrícolas retornam ao comando dos “planejadores da agricultura”, que novamente ficam livres para atuar, dentro do espaço limitado deixado a eles pelos “planejadores da modernização”.

COMENTÁRIOS FINAIS

Os elementos da análise acima do processo de formação de políticas agrícolas nos ajudam a explicar as aparentes contradições e inconsistências na condução das políticas agrícolas que, como se notou no início, tanto surpreenderam Gordon Smith. Explicam, também, a prevalência, no Brasil, de políticas de estímulo, de curto prazo. Pode-se mesmo afirmar que as mudanças nas características gerais das políticas agrícolas seguidas nas últimas três décadas foram reduzidas, se comparadas às alterações ocorridas nas estratégias de crescimento adotadas. Enquanto o modelo voltado para fora de post-1964, e que conduziu ao “milagre” e ao período difícil que se seguiu, difere marcadamente do modelo autárquico e apoiado na industrialização por substituição de importações, da década de 1950 e de parte da de 1960, a natureza das políticas agrícolas de post-1964 mudou pouco em relação à do período anterior. Elas foram refinadas e ajustadas aos níveis mais altos de produção tornados necessários pelo modelo mais recente. Assim, a política de crédito foi reformada e teve sua amplitude substancialmente ampliada; o aparato responsável pela adoção de política de preços mínimos foi aperfeiçoado e tornado mais operacional; e fizeram-se esforços para reduzir as deficiências das redes de transporte e armazenagem voltadas à agricultura.

Quanto às políticas de mudança estrutural, a despeito da drástica alteração na legislação para a desapropriação de terras e do esquema de tributação fundiária, introduzida em 1964 pelo novo regime, pouco foi feito nessa área. De um lado, setores influentes da combinação central, com acesso a “conectores” extremamente influentes, conseguiram bloquear a introdução de uma reforma agrária; do outro lado, os “planejadores da modernização” se convenceram de que esta não contribuiria para a “exploração não destrutiva”, ou mesmo que seria prejudicial ao

processo. O próprio esquema de tributação da terra foi gradualmente sofrendo distorções a ponto de, antes das mudanças recentes, ter-se tornado insignificante o imposto cobrado aos grandes proprietários fundiários.

O único instrumento de mudança estrutural que sofreu mudanças substanciais foi o sistema de pesquisa e de extensão agrícola. Antes do início da década de 1970, esse sistema não existia, para todos efeitos práticos, fora de São Paulo. Nos últimos anos, fez-se um grande esforço de reorganização e desenvolvimento do sistema de pesquisa e de aprimoramento do sistema de extensão. No entanto, exceto alguns programas limitados para a agricultura de "baixa renda", o sistema de geração e difusão de tecnologia agrícola concentrou-se em programas para o aumento da produtividade da agricultura comercial. Ademais, os dirigentes do sistema de pesquisa e extensão têm sido, em ocasiões, forçados a envidar apreciáveis esforços para aplacar a impaciência dos "planejadores da modernização" que, não compreendendo a natureza gradual do processo de geração e difusão de tecnologias agrícolas, reclamavam dos altos custos do sistema e da lentidão com que produziam resultados.

A estratégia de crescimento de acentuado viés urbano-industrial, instituída sob inspiração dos "planejadores da modernização", discriminou acentuadamente a agricultura. Dado o alinhamento setorial com o qual o regime vem se confrontando, e a necessidade de fazer a agricultura desempenhar satisfatoriamente papéis a ela atribuídos nessa estratégia, as políticas agrícolas adotadas, de curto prazo, baseadas em incentivos, e de fácil adoção, tiveram o efeito de compensar, parcialmente, alguns dos setores rurais por essa discriminação. No contexto das estratégias de crescimento seguidas no Brasil, essas políticas visaram, quase que exclusivamente, resultados de eficiência; os seus efeitos de equidade foram (e continuam sendo) relegados a um segundo plano. Elas têm estado voltadas primordialmente aos considerados mais aptos a responder rapidamente e aos que detêm mais poder (estes atributos nem sempre vêm juntos) — a média e grande agricultura comercial e os grandes terratenentes.

A própria "ênfase agrícola", recentemente instituída, não representou mudança substancial em relação aos padrões do passado. A década de 1970 (particularmente após 1975) caracterizou-se por um desempenho medíocre da agricultura, face às crescentes necessidades da geração de excedentes de produtos, para o mercado tanto interno como externo, e agora, para a produção de energia. Se, em virtude das condições do mercado externo de produtos agropecuários, a receita de divisas produzida pela agricultura cresceu acentuadamente na década, a oferta de produtos para o mercado interno, especialmente a de alimentos, aumen-

tou de forma insuficiente; registraram-se, notadamente em 1979 e 1980, repetidas crises de abastecimento. Fenômenos climáticos podem, em parte, ser responsabilizados por esse estado de coisas. No entanto, parece claro que, com o elenco e com os níveis das políticas agrícolas aplicadas até 1979, a evolução da oferta, particularmente de alimentos e de alguns cereais, permanecerá cronicamente insuficiente (Homem de Melo 1979). A produção de exportáveis e de bioenergéticos poderia continuar a crescer a taxas apreciáveis, mas isso se faria às custas do desempenho da agricultura não privilegiada por mercados internos favoráveis ou por políticas especiais.

Como nas crises agrícolas do passado, os "planejadores da modernização", sentindo os efeitos negativos desse estado de coisas sobre a economia do país, voltaram um pouco mais as suas atenções novamente à agricultura. Feito o diagnóstico dos problemas do setor, surgiu, como solução, a "ênfase agrícola". No entanto, esta não representa radical mudança de rumos. Ocorreram acertos e alterações, mas permaneceu o emprego, quase exclusivo, de instrumentos tradicionais. Em nível mais elevado, continuou-se a adotar políticas que "tentam aumentar a produção e a produtividade por intermédio de uma maior lucratividade e redução do risco da agropecuária" (Smith 1969). Ficaram à margem as políticas de mudança estrutural.

Tendo em vista apenas considerações de eficiência, as políticas da "ênfase agrícola" parecem ter produzido resultados satisfatórios, pelo menos em 1980 e 1981. No entanto, não se pode garantir que a agricultura continuará a se expandir como o requerido pela estratégia de crescimento ora seguida e nem que certas contradições de objetivos, e mesmo de resultados, da introdução da "ênfase agrícola" não provoquem, no futuro, mudanças de rumo. Há também o perigo da complacência; recorde-se que, no passado, depois de contornadas as crises agrícolas, os "planejadores da modernização" dirigiam novamente suas atenções principalmente ao setor urbano-industrial, voltando a agricultura a um segundo plano nas suas preocupações. Se isso ocorrer novamente, futuras crises agrícolas serão inevitáveis.

Quando, como no caso do Brasil, as políticas de mudança estrutural são postas de lado, e quando a estratégia de desenvolvimento discrimina pesadamente o setor rural, inequidades e problemas tendem a se ampliar. Aqui, nenhum destes atingiu ainda níveis críticos, mas o potencial explosivo de alguns é grande. Dentre os principais problemas, incluem-se, por exemplo, a enorme disparidade na distribuição setorial da renda; o desemprego e o subemprego rurais; a questão dos migrantes à procura de melhores oportunidades, que se deslocam para os centros urbanos onde incham os números do "setor informal", ou procuram terras

nas áreas de fronteira; os conflitos de terras; os "bóias-frias"; o uso destrutivo das terras; o enorme desperdício dos programas de incentivos fiscais; e, finalmente, a doença, o analfabetismo e a miséria dos setores não mobilizados rurais que, nesta qualidade, e por estarem longe das suas vistas e ouvidos, estão ausentes das preocupações dos "planejadores da modernização".

Existem, é óbvio, setores rurais poderosos — a agricultura comercial, a grande pecuária, os terratenentes. Sua influência, embora reduzida relativamente à que tinham no passado ou se comparada à de outros setores da combinação central, tem sido, como demonstrado, suficiente para que se apropriem da compensação parcial que as políticas de incentivo deram à agricultura, pela discriminação que vem sofrendo. As políticas de crédito generosas, os subsídios à compra de máquinas e de insumos modernos e mesmo boa parte do esforço de mudança tecnológica têm beneficiado primordialmente esses grupos. Com isso elas vêm contribuindo fortemente para o aumento da concentração da renda rural, tanto em termos pessoais⁵, como regionais. Como são os grandes agricultores, as empresas rurais, os terratenentes e os especuladores fundiários os que mais acesso têm às políticas de incentivos, são eles que mais lucram com suas atividades e que mais recursos têm para investir e para ampliar o seu estoque de terras. E, como a produção da agricultura comercial está localizada principalmente no Centro-Sul, é essa região que mais recursos e incentivos recebe e é sua agricultura a que mais se desenvolve. O pequeno agricultor, o trabalhador rural e as áreas de agricultura tradicional tendem a permanecer à margem do processo de formação de políticas agrícolas e, continuamente, a perder terreno em termos relativos.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, F.E. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1975.
- HOMEM DE MELO, F.B. Políticas de desenvolvimento agrícola no Brasil. In: SAYAD, J. ed. *Resenhas de Economia Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1979.

⁵ Dados preliminares do Censo de 1980 (Michaheles 1981) revelam que 1% mais rico da população economicamente ativa rural, que em 1970 detinha 10,5% da renda rural total, em 1980 recebeu uma fatia de 29,3% da renda, num aumento de 179% da sua participação relativa. Já 50% mais pobres que, em 1970, tinham 22,4% da renda rural, em 1980, receberam apenas 14,9% dessa renda.

- ILCHMAN, W.F. & UPHOFF, N.T. *The political economy of change*. Berkeley, University of California Press, 1969.
- MICHAHELES, K. Censo mostra maior diferença entre ricos e pobres. *Jornal do Brasil*, 27/9/81, p.38.
- MUELLER, C.C. Uma abordagem para um estudo da formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 8., Nova Friburgo, RJ — 9 a 12 de dezembro de 1980. *Anais...* Brasília, ANPEC, p.463-506. 1980.
- ROSE, R. Models of governing. *Comp. Polit.*, 5(4):465-96, jul. 1973.
- SMITH, G. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: ELLIS, H.S. comp. *The Economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1969. p.213-265.
- STAFFORD, B. The policy technique of welfare economics in the context of theories of governing. In: CULYER, A.J. ed. *Economic policies and social goals*. London, Martin Robertson, 1974.