



# PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 059

**ESTADO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À  
MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

**David Ferreira Carvalho**

**Belém, Junho de 1996**

**O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)** é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

**Papers do NAEA - Papers do NAEA** - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



## **Universidade Federal do Pará**

### **Reitor**

Marcos Ximenes Ponte

### **Vice-reitor**

Zélia Amador de Deus

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos**

### **Diretor**

Francisco de Assis Costa

### **Diretor Adjunto**

Tereza Ximenes Ponte

## **Conselho editorial do NAEA**

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Indio Campos

Marília Emmi

## **Setor de Editoração**

E-mail: [editora\\_anae@ufpa.br](mailto:editora_anae@ufpa.br)

Papers do NAEA: [Papers\\_anae@ufpa.br](mailto:Papers_anae@ufpa.br)

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 059

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

# ESTADO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA

---

*David Ferreira Carvalho*

## **Resumo:**

O propósito deste trabalho é buscar compreender de forma sistematizada o processo de formação e implementação da política de crédito rural, como principal instrumento de política pública agrícola usado pelo Estado brasileiro para promover a modernização da agricultura brasileira nos anos 70, à luz do acervo conceitual da moderna análise da política pública. Este trabalho foi escrito em 1991 quando da minha passagem pela Unicamp. Agradeço o estímulo da Dr. Sonia Draibes, professora das disciplinas de Teoria de Estado e Políticas Públicas I e II do doutorado, à feitura deste trabalho e também pelos seus comentários.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas públicas. Modernização da agricultura.

## I. INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é buscar compreender de forma sistematizada o processo de formação e implementação da política de crédito rural, como principal instrumento de política pública agrícola usado pelo Estado brasileiro para promover a modernização da agricultura brasileira nos anos 70, à luz do acervo conceitual da moderna análise da política pública. Este trabalho foi escrito em 1991 quando da minha passagem pela Unicamp. Agradeço o estímulo da Dr. Sonia Draibes, professora das disciplinas de Teoria de Estado e Políticas Públicas I e II do doutorado, à feitura deste trabalho e também pelos seus comentários.

Depois de relutar, algum tempo, resolvi publicar este ensaio em face dos pedidos dos amigos que o leram. No entanto, embora reconhecendo as limitações, decidir não acrescentar e nem subtrair nem uma palavra.

A estrutura do presente trabalho foi organizada em quatro partes básicas: (1) na primeira, além de situarmos as abordagens sobre o Estado, em particular sobre o neocorporativismo, procura-se desenhar os contornos gerais do processo político das políticas públicas desde da agenda, passando pela formulação, adoção e implementação, até a etapa de avaliação; (2) na segunda, a formação da política de crédito rural e o jogo de interesses, busca-se mapear os objetivos da política de crédito rural, o modelo institucional desenhado e o jogo de interesses em torno da apropriação dos recursos; (3) na terceira parte, a implementação da política de crédito rural e seus desvios, tenta-se identificar as dificuldades e os conflitos entre os atores sociais envolvidos, de forma periodizada, e destacar na quarta parte (4) algumas avaliações sobre os resultados alcançados.

As limitações do ensaio ficam por conta de uma relativa escassez de trabalhos fazendo uso desse instrumental analítico na área de políticas públicas agrícolas, além da falta de tempo para pesquisar em outras áreas, e também pela dificuldade encontrada para adaptar a totalidade dos conceitos da moderna análise de políticas públicas em todas as etapas do processo de formação, implementação e avaliação da política de crédito rural. O ensaio, embora busque enfatizar os acontecimentos dos anos 70, também procura incorporar as mudanças da política de crédito rural, durante a fase de implementação, que se estende até os anos 80.

## II. O ESTADO MODERNO E O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Toma-se a análise da política pública num nível intermediário de abstração em que se supõe que ela possa proporcionar uma visão do “Estado em ação” - desagregado e recortado a nesse nível intermediário da dimensão política - dentro de um processo sócio-político em que ele se intercrossa

complexamente com as “**forças sociais**” tomadas no nível de abstração macropolítico.<sup>1</sup> Essa visão da análise da política pública, além de complementar aos demais enfoques sobre as questões do Estado capitalista, numa perspectiva das classes sociais, pode ser vista como um recorte do processo político em geral em que interagem os diversos aparelhos de Estado, através da sua burocracia, e as forças sociais da Sociedade Civil, através dos seus atores mais representativos reais ou formais.

Mas, antes de desenvolver tal esforço, repassemos sucintamente os fundamentos básicos das teorias do Estado Moderno - que discutem a natureza, forma, função e o regime político do Estado Capitalista - no capitalismo monopolista.

## 2. 1. O Estado Moderno na Perspectiva Liberal e Marxista

Neste particular, embora não caiba uma ampla resenha das teorias de Estado, há que se estabelecer aqui, pelo menos, os contornos gerais do pensamento político-ideológico que dividem “Liberais” e “Marxistas”. A visão predominante do Estado, pelo menos nos EUA, está mais enraizada na tradição do pensamento “liberal” do que em idéias “marxistas”.<sup>2</sup> Neste sentido, parece existir duas concepções básicas de Estado liberal.<sup>3</sup>

### 2. 1. 1. As Duas Concepções Neoliberais do Estado Moderno

Nos EUA, enquanto paradigma da economia capitalista moderna baseada na grande empresa oligopolista, a palavra Estado Nacional é pouco usada no jargão político. Usa-se mais o termo **The Administration**, no sentido de governo executivo. A palavra Estado tem raízes européia. Mas, nem por isso, a burguesia americana, apesar do seu discurso liberal, deixou de privatizar o Estado em nome da Sociedade Civil, e quase sem a intermediações de partidos estruturados para representar os interesses das classes, como aconteceu na tradição européia.<sup>4</sup>

Como se vê, mesmo num país de tradição supostamente liberal, o Estado, enquanto Estado Integral, no sentido de Gramsci, agiu mais como o guardião dos interesses da nação americana, portanto, como um Estado Nacional. Isto posto, vejamos os traços gerais das duas vertentes neoliberais do Estado Moderno.

---

<sup>1</sup> OZLAK, Oscar & O'DONNELL, Guilherme. Estado y Políticas Estatales em América Latina: Hacia Una Estrategia de Investigacion. Santiago, ILPES, SP-3, 1984. p. 91-100. (mimeo)

<sup>2</sup> CARNOY, Martin. Estado e Teoria política. Campinas, Papyrus, 1986, p. 19-61

<sup>3</sup> idem. op. cit. p. 311-312

<sup>4</sup> Ver TAVARES, Maria da Conceição. Reflexões sobre o Estado e o Planejamento. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº154. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1987. p. 1-8.

A concepção neoliberal, vindo de Adam Smith, insiste em dizer que, no contexto do capitalismo monopolista, a “mão invisível” do livre-mercado pode operar com mais **eficiência** na busca de um “optimum” de bem-estar social. Esta concepção vê o Estado como portador de uma atuação diretiva não só independente da vontade geral, e da vontade capitalista em particular, como também capaz de antecipar os interesses públicos. A burocracia do Estado, dentro dessa visão liberal, é a sua própria base de poder na medida em que ela busca ampliar a dimensão do setor público para manter os objetivos específicos de tal poder e não para atender as reais necessidades públicas.

Nesta concepção liberal, quanto mais o Estado for independente da vontade geral, maior dever ser a sua probabilidade de agir de forma imperfeita e corrupta. Nesse utilitarismo smithiano, a esfera da produção mantém-se por si mesma e organiza a Sociedade Civil. O Estado, por sua vez, deve ser a expressão perfeita das vontades dos indivíduos, atuando apenas nas atividades não lucrativas, além das demandas públicas e do cumprimento das leis internas e da segurança nacional, e regulando as disfunções do mercado mediante o uso das macropolíticas keynesianas - de natureza fiscal e monetária - como instrumentos atenuadores dos ciclos econômicos inerentes ao desenvolvimento da livre empresa.

O “melhor Estado” é o “menor Estado” expressa bem o projeto de privatização da economia e de eliminação de uma série de programas sociais pelo alto custo de manter o “gigantismo governamental”.<sup>5</sup>

Uma outra corrente liberal, desta vez vindo de Bentham e Mill, vislumbra uma face completamente diversa da Estado-burocrático corrupto e coercitivo. O argumento dessa corrente liberal é de que, se o Estado se torna o instrumento da vontade geral - uma vontade que inclui os interesses coletivos da classe trabalhadora - ele também poderia ser colocado contra a sociedade civil burguesa.

Esses utilitaristas benthamianos, na verdade, admitem as “massas” com um perigo ainda maior para a sociedade civil burguesa do que um Estado burocrático corrupto e coercitivo, porque, em vez de simples interferências nela, as “massas”, na hipótese de conquista do poder estatal dentro das regras democráticas institucionalizadas, poderiam utilizar os instrumentos coletivos da violência, que residem no Estado, para substituir a sociedade burguesa por outra ordem social.

Essa vertente conservadora-populista, portanto, defende a idéia de que o público votante é favorável ao livre-mercado e contra a burocracia do Estado, mas está também bem consciente de que o mesmo público é contrário às grandes corporações e a favor de muitos programas sociais do Estado do bem-estar. O pluralismo, emergindo da descrença de Bentham e Mill da democracia direta, encarna

---

<sup>5</sup> idem. op. cit. p. 312-313.

o Estado como refletindo a vontade social daqueles que estão suficientemente preocupados com a política do Estado a ponto dos cidadãos se organizarem em “grupos sociais” para participarem do processo político decisório.<sup>6</sup>

### 2. 1. 2. As Concepções Marxistas do Estado Moderno

No campo oposto a essas “teorias liberais”, encontram-se as teorias do Estado fundadas numa análise marxista e na perspectiva das classes sociais. Essas teorias marxistas postulam que o Estado é uma expressão ou condensação das relações sociais de classe e que estas relações implicam na dominação da classe dominante sobre outra dominada.<sup>7</sup> Como consequência, o Estado é visto simultaneamente como um produto das relações de dominação e o seu modelador.

As análises marxistas atuais contestam as idéias de um Estado-objeto, sem autonomia, e de um Estado-sujeito, com autonomia absoluta, para admitirem uma “autonomia relativa” do Estado. As várias versões dos enfoques marxistas podem ser encaixadas em três categorias básicas:<sup>8</sup>(1) a teoria da “lógica do capital” que defende as contradições do desenvolvimento capitalista, manifestas pela lei da tendência da queda da taxa de lucro, moldam o Estado capitalista e suas contradições; (2) a teoria do Estado independente que, introduzindo noções weberianas sobre o Estado, enquanto sujeito do poder, reproduz as relações capitalistas de produção independentemente de quaisquer interesses conscientes de classe; e (3) a teoria da “luta de classes” que vê o Estado capitalista como um produto histórico da luta de classes e, por essa razão, admite o Estado como o ‘capitalista ideal’ que pode incorporar as demandas da classe trabalhadora.

Assim, a reprodução das relações de classe é condicionada pela contestação de poder internalizada na organização do Estado. Certamente para que o Estado cumpra as suas funções sociais básicas de assegurar a dinâmica de **acumulação** do capital e de garantir a **legitimidade** de suas ações, em suas relações de exterioridade com as classes e de interioridade com os atores, ele terá que se mover numa direção progressista, sob a pressão e contrapressão dos movimentos sociais, populares e de classes, na “arena política” de seus diversos campos de atuação do processo de decisão das políticas públicas.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> idem. op. cit. p. 313-316

<sup>7</sup> POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980. p. 147-148

<sup>8</sup> JESSOP, Bob. Teorias Recientes sobre el Estado Capitalista. Cambridge, Journal of Economic, 1977, 1, 353-373. (mimeo). Ver ainda SONTAG, Heinz Rudolf (e) VALECILLOS, Hector. El Estado en el Capitalismo. México, Siglo Vienteuno, 1977, p. 9-61. Ver também MACPERSON, C. B. Necesitamos una Teoria de Estado. Revista de Cultura e Política. São Paulo, CEDEC, nº. 2, ago/out de 1980

<sup>9</sup> CARNOY, Martin. op. cit. p. 316-320

Esses enfoques sobre o Estado, embora a um nível alto de abstração, ajuda a esclarecer as relações de exterioridade que o Estado mantém com a Sociedade Civil através das classes sociais fundamentais.

Não obstante, este enfoque dessas relações sociais entre Estado e Sociedade, através da análise política das políticas públicas, não é suficiente.<sup>10</sup> É preciso não só desagregar e recortar a dinâmica do Estado em seu enfrentamento com certas “questões sociais”, como também dispor de novos elementos que permitam desvendar, por dentro da **lógica do Estado em ação**, o enigmático comportamento da burocracia em sua relação com os diversos atores sociais representantes de interesses privados - classes, frações de classes, organizações, grupos e, eventualmente, indivíduos - que com ela interage politicamente na arena governamental. É, neste ponto, que o paradigma neocorporativista se põe.

### 2. 1. 3. A Concepção Neocorporativista do Estado Moderno

Para os defensores da teoria do neocorporativismo social, o “excesso de democracia” interfere com a eficiência política e econômica do Estado em suas tomadas de decisões administrativas. Assim, um Estado racional, conduzido por uma elite dirigente, educada e conscienciosa, é uma maneira lógica de governar a economia e de conduzir as políticas públicas para o próprio “bem dos cidadãos”. O neocorporativismo, portanto, busca poupar o Estado liberal dos limites que a democracia coloca ao papel econômico do Estado.

Assim, em vez de reduzir o poder burocrático ou tecnocrático independente, o neocorporativismo procura ampliá-lo. A corporação oligopólica, o sindicato corporativo e os grupos de interesse, ao contrário da visão do “liberalismo puro”, são aceitos e reconhecidos como a mais eficiente realidade capitalista disponível. Neste modelo, a meritocracia desempenha um papel importante no sentido da eficiência já que o poder deve ser alocado mais ao conhecimento do que a propriedade do modelo liberal clássico.

O Estado eficiente, dentro do paradigma neocorporativista, assume um papel central no desenvolvimento capitalista e a democracia é reduzida em nome do crescimento econômico e da ordem social. O Estado aqui não é visto como interferindo na eficiência de uma economia de livre-mercado, mas como essencial para a sua racionalização. O Estado torna-se sujeito do poder, em vez de objeto, aparentemente com o consentimento da vontade dos cidadãos. Dito de outro modo, a

---

<sup>10</sup> Ver os comentários de TOD, Jannifer. The Politics of the Public Service: Some Implications of Recent Theories of State for the Analysis of Administration Systems. European Journal of Politic Research. 10(4), dez/1982.

sociedade civil, enquanto objeto, e para o seu próprio bem, é chamada a transferir “conscientemente” seu poder para um “Estado que se pretende neutro”<sup>11</sup>.

Nos países de capitalismo tardio, como o Brasil, a intervenção política do Estado se fez presente em todas as etapas do processo de industrialização recente. Neste processo, articulam-se alianças em torno de interesses de particulares de frações da burguesia, organizadas na forma de grupos de interesses privados, que procuram articular **anéis de poder** em torno de projetos econômicos específicos que requerem a intervenção do Estado.

O novo corporativismo, numa sociedade capitalista organizada em oligopólios, passa a ser uma nova forma de ação e interação dos grupos de interesses com as instituições gestoras das políticas públicas administradas por segmentos burocráticos ou tecnoburocráticos localizados nos centros de decisões do aparelho de Estado.<sup>12</sup>

O neocorporativismo, portanto, restringe-se apenas as práticas que se definem a partir das políticas econômicas setoriais institucionalizadas - que envolvem estruturas de representação real ou formal de grupos de interesses em torno de processos produtivo e competitivo - e organizadas em torno de interesses específicos e concretos que envolvem estruturas decisões burocráticas do aparelho de Estado.<sup>13</sup>

Neste sentido, as estruturas sócio-políticas neocorporativas, ao agrupar interesses privados específicos e concretos a partir da dinâmica concorrencial capitalista, agem como intermediários especialmente organizados junto ao Estado - na forma de representações formais ou reais que associam os interesses coletivos comuns de determinadas frações de classes - com delegação de poder suficiente para assumir responsabilidades nos centros de decisões do Estado.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> idem. p. 316

<sup>12</sup> OFFE, Claus. *Dominação Política e Estrutura de Classes: Contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio*. In: Vogt, W. *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986. Ver também OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo, brasiliense, 1989. p. 225-268. Ver ainda CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972.

<sup>13</sup> Esta concepção marca a diferença entre a noção de bloco de poder corporativo e a noção de classe. A este nível da análise das políticas públicas a noção de classe ou fração de classe não é suficiente por si só para explicar a dinâmica do planejamento em torno da formação e implementação das políticas públicas que envolve classes ou frações de classes, com interesses comuns e específicos, e segmentos da burocracia estatal em torno de certas políticas setoriais.

<sup>14</sup> Como intermediários estas estruturas agem através das suas representações patronais ou associações, nunca como capitalistas individuais. Ver a esse respeito SCHMITTER, P. C. op. cit. p. 53-74. Ver ainda do mesmo autor. *Sectors in Modern capitalism: modes of governance and variations in performance*. In: Brunetta, R. & Dell'Arruega, C. [Ed]. *Labour relatives and economic performance*. London, McMillan Press, 1990.

Um governo cujas demandas sociais são intermediadas aos centros de decisões, através de representações profissionais ou associações, torna-se um governo de interesses privatizados. No entanto, esses interesses privados específicos só se tornam interesses públicos legítimos se envolvem, através deles, os interesses coletivos mais gerais via convergência dos interesses do governo, representado pela burocracia e o alto staff, e pelo interesse mais geral do **Estado Capitalista**, o que envolve considerar os interesses coletivos de segmentos de outras classes ou frações de classes subordinadas, e não só do **Estado do Capital**.

Ademais, a forma como as decisões são tomadas reproduz um sistema de convergência de interesses associados em que o processo decisório é contaminado pela concertação orquestrada de interesses sócio-econômicos pactuados que, através do diálogo sistemático persuasivo, busca alcançar resultados pela via do consenso, o que não significa que estes resultados excluam determinantes da concorrência e do conflito.<sup>15</sup>

Neste sentido, o neocorporativismo, enquanto uma força social organizada e com uma certa autonomia, é policêntrico já que pode levar em conta pactos sociais de governabilidade que envolvem interesses privados convergentes do capital, do trabalho e do poder público. Com efeito, certas estruturas governamentais são criadas ou destruídas para acomodar a regulação de certos interesses setoriais.

Como se vê, a forma neocorporativista contemporânea se distânciava do corporativismo tradicional, enquanto ideologia do Estado que surge após a 1ª guerra mundial, onde o funcionamento do Estado depende das corporações hierarquicamente ordenadas na medida em que o poder se organiza a partir do espírito de corpo da classe dirigente ou de grupos e da eliminação de alianças e lealdades artificiais; ou, ainda, daquelas situações onde as corporações são criadas para atuarem como órgãos auxiliares e de legitimação do Estado.<sup>16</sup>

Assim, a par das limitações deste enfoque, é possível estudar as políticas públicas seguindo a trajetória de uma “questão social” a partir do seu surgimento, desenvolvimento e eventual “resolução”. Mais ainda, as sucessivas políticas decorrentes da posição dos diversos atores frente a “questão social” e a trama de interações que se sucedem em torno dela, focalizam um momento do

---

<sup>15</sup> Ver OFFE, Claus. *Capitalismo Organizado*. op. cit. p. 225-268.

<sup>16</sup> MANOILESCO, Mihail. *O século do corporativismo. Doutrina do corporativismo integral e puro*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1938. Neste trabalho, o autor distingue o modelo de corporativismo societal do estatal. As causas para a emergência do corporativismo tradicional na Europa foram estudadas por Andrew Shonfield. Ver também SCHMITTER, Phillippe. *Corporatism is dead ! Long live to corporativism*. REV. Government and Opposition. v. 24, nº I, 1988. (The Andrew Shonfield Lectures IV). p. 54-74.

processo social que pode constituir-se em privilegiado objeto da análise política para ampliar o conhecimento sobre o Estado e a Sociedade em suas mútuas interrelações.<sup>17</sup>

Posto estes breves comentários, à guisa de introdução, passa-se a definir e desenvolver alguns termos e conceitos da análise política das políticas públicas e que servirão de pano de fundo para aplicação no caso da política de crédito rural como principal instrumento promotor da modernização da agricultura no Brasil.

## 2. 2. Fundamentos à Análise Política das Políticas Públicas

Há que se observar, desde já, que o processo decisório na análise política comporta duas ordens de problemas: (1) uma de natureza técnica, ligado à eficácia na solução dos problemas, e (2) outra de natureza política, vinculado a sensibilidade do seu controle popular. Como consequência dessa complexidade do processo de decisão política, costuma-se adotar o método de decomposição da decisão política em seus componentes básicos.<sup>18</sup>

Antes de fazê-lo, porém, é preciso precisar o objeto de análise política da política pública como uma das áreas de estudo da ciência política.

É claro que diferentemente da teoria econômica das políticas públicas, a análise política das políticas públicas está interessada em descrever, analisar e explicar o que os governos fazem, porque eles fazem e que diferença faz para a sociedade o que eles fazem quando são tomadas certas “decisões” envolvendo uma gama de interesses e conflitos entre grupos sociais, no amplo processo sócio-político de formação, adoção, implementação e avaliação das políticas governamentais.<sup>19</sup>

Como se vê, a política pública é um processo político que envolve uma rede de decisões e/ou de não-decisões, cujo desdobramento político não só acaba afetando outras decisões governamentais como o próprio resultado da política pública em questão. Visto dessa maneira, portanto, as análises das políticas públicas podem abarcar os estudos de conteúdo, os de processo e os de impactos dos resultados sobre a sociedade.

---

<sup>17</sup> OSLAK, Oscar. & O'DONNELL, Guilherme. op. cit. p. 101-108. Ver também Ham, Christopher (e) HILL, Michael. *The policy Process in the Modern Capitalist State*. Sussex, Harest Press, 1984. p. 1-22.

<sup>18</sup> LINDBLOM, Charles E. *O processo de Decisão Política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 7-24

<sup>19</sup> ANDERSON, James E. *Public Policy-Making*. London, T. Nelson e Sons, 1975, p. 1-17. Ver também SHARKANSKI, Ira. *Policy Analisis in Political Sciense*. Chicago, Markan Pub. 1970, p. 1-17. Ver ainda HECLO, H. “Revien Article: Policy Analysis” in *Bristish Journal of Political Science* 2, (1972), p. 83-108. .

Isto posto, e com a finalidade de orientar o esquema de análise da política de crédito rural que se seguirá, pode-se desdobrar o processo de políticas públicas nas seguintes sub-divisões:

- (1) a formação de assuntos públicos e de políticas públicas;
- (2) a formulação de políticas públicas;
- (3) a adoção da política pública e o processo decisório;
- (4) a implementação da política pública; e
- (5) a avaliação das políticas públicas.<sup>20</sup>

Embora esse modelo institucional admita uma abordagem tópica, passo a passo, ele não necessariamente segue uma trajetória linear e monótona.

### 2. 2. 1. A Questão Social e o Processo Político de Formação das Políticas Públicas

A etapa de formação dos assuntos públicos se constitui o momento em que certos assuntos - necessidades e demandas sociais - passam a ser socialmente problematizados por certas correntes de “opinião pública” para merecerem a atenção por parte do Estado. Não raramente essas questões sociais percorrem um “ciclo institucional” - que vai desde de sua problematização social até sua “resolução” final - em que diferentes atores sociais afetados, positiva ou negativamente, pela emergência e desenvolvimento da “questão social” tomam posições políticas frente à mesma.

Nesse trajeto, entretanto, o comportamento dos diversos atores envolvidos nas tomadas de decisões nessa arena política, pode, ao modificar a rede de relações sociais em torno do “policy problems”, ensejar a atenção do Estado e, num dado momento, a sua conseqüente tomada de posição “pública” em torno da “questão social” que, assim, assume a configuração de uma “questão política” considerada.<sup>21</sup>

Esse posicionamento do setor público, expresso em atos políticos formais ou informais, desencadeia um conjunto de tomadas de decisões e/ou de não-decisões que se manifestam numa determinada modalidade de intervenção do Estado em relação à “questão social” que incitou à atenção, interesse e mobilização de outros atores da sociedade civil. Assim, dependendo do contexto sócio-econômico e do momento histórico determinado, o Estado pode “tomar partido” de forma

<sup>20</sup> PEDONE, Luís & SILVA, Paulo Vieira da. Formação de políticas de Governo. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 2 (2): 61-63. Ver também ROSE, Richard. “Companing Public policy: An Overview” in: European Journal of Political Research. 1 (1973), p. 67-94. Ver LINDBLOM, C. E. , op. cit. p. 8-9

<sup>21</sup> OSZLAK, Oscar & O’DONNELL, Guilherme. op. cit. p. 109-125. Ver também ANDERSON, James E. op. cit. p. 26-27

dominantemente ativa ou passiva, através de um conjunto de ações ou não-ações em relação aos demais atores sociais envolvidos, em que ele aparece como um ator principal no processo social que se desenvolve em torno da questão.<sup>22</sup>

Há que se observar, entretanto, a multiplicidade de situações em que o Estado - através de seus diversos aparatos e instâncias político-administrativas - se decide ou não de imiscuir-se nesse processo social, posicionando-se precoce ou tardiamente numa dada etapa do seu desenvolvimento, com o objetivo de influenciar sobre o seu curso mediante certas posições assumidas que potencialmente podem alterar a relação de forças dos atores sociais, inclusive dele próprio, envolvidos em torno do assunto problematizado como sendo de “interesse público”.<sup>23</sup>

Como se vê, portanto, uma tomada de posição ativa por parte do Estado pode implicar desde de começar a “questão social” e legitimá-la, acelerar algumas de suas tendências e moderar outras, como até mesmo bloqueá-la. Há casos, no processo de formação de políticas públicas, de “não-questões” que não conseguem nem mesmo entrar na pauta - a exemplo do racismo e direitos de algumas minorias - e que adquirem relevância apenas marginal no conjunto dos assuntos da agenda política do Estado.

Trata-se, portanto, de uma posição passiva do Estado em que o apelo à questão da “legitimidade” ou da falta de “oportunidade” de alguns assuntos, que mereciam avançar à etapa de formulação de políticas, passam a justificar os protelamentos, as redefinições e os crônicos “esquecimentos” desses temas. Cabe observar, no entanto, que não há uma correspondência rígida e linear entre a posição de um determinado ator social em relação a uma dada questão e sua propensão para mobilizar-se ativamente em defesa ou questionamento de sua situação no desenrolar do processo social.

Não é raro, também, na formação de políticas públicas, o governo encontrar fundamentos para antecipar-se a problemas e conflitos latentes, no curso dos assuntos públicos, que acabam por configurar as chamadas políticas proativas, antecipadoras de crises, em vez de reativas a elas.<sup>24</sup> Vê-se, assim, que a natureza do problema ajuda a determinar o seu curso político.

---

<sup>22</sup> OSZLAK, Oscar. & O'DONNELL, Guillermo. op. cit. p. 125-135. ANDERSON, James E. op. cit. p. 29-52

<sup>23</sup> ANDERSON, James E. op. cit. 55-64. Ver também PEDONE, Luiz & SILVA Paulo Vieira da op. cit. 63-65. Ver ainda BACHRAD, Peter. & BARATZ, Morton S. Decisions and Non Decisions: an analytical framework. In: Political Science Review. Baltimore, 1973. p. 632-642.

<sup>24</sup> Sobre o conceito de políticas criativas e recreativas ver ILCHAMA, W. F. (e) UPHOFF, N. T. The Political Economy of Change. Berkeley, Univ. of Califórnia Press, 1969. p. 38-52. cap. III. Ver também o emprego desses conceitos para o caso das políticas agrícolas no Brasil em MULLER, Charles C. Formação de políticas agrícolas. REP, 2/1 (5): 89-122, jan / mar 1982

Pode-se dizer que os problemas públicos - de amplo efeito inclusive sobre as pessoas não diretamente envolvidas - podem ser categorizados de diversas maneiras. Entretanto, para fins deste ensaio, far-se-á uma distinção entre problemas processuais, relativo as condições de organização, condução e operação das atividades governamentais, e os problemas substantivos decorrentes das conseqüências atuais das atividades do homem moderno.<sup>25</sup>

Os problemas sociais podem também ser classificados em distributivos, regulatórios e redistributivos, como se verá mais adiante, de acordo com o número de pessoas afetadas em relação a outras pessoas, afetadas ou não.<sup>26</sup> Cabe examinar, agora, como essas questões entram na agenda.

### 2. 2. 2. A Agenda Governamental das Políticas Públicas

É sabido que, no conjunto das demandas genéricas, apenas uma pequena parcela recebe a devida atenção dos “public policy-makers”. Essas demandas que os “policy-makers” escolhem, ou se sentem compelidos a escolher por força de lei, constituem a “policy agenda”. Essa “agenda política”, nesse nível de análise, é constituída por uma lista dos problemas ou assuntos selecionados que chamaram a atenção do governo e dos cidadãos que atuam junto à ele.

No processo de construção da agenda, dois tipos básicos podem ser identificados: (1) a **agenda sistêmica** - que consiste de uma lista contendo todas as questões que são comumente percebidas pelos membros da comunidade política como merecendo atenção pública por envolver problemas dentro da legítima jurisdição da autoridade governamental existente - e a **agenda institucional ou governamental** - que é composta de uma lista daqueles problemas que os funcionários públicos fixam séria e ativa atenção.<sup>27</sup>

As agendas sistêmicas ocorrem em vários níveis - federal, estadual e municipal - do sistema político. Como conseqüência, dependendo do assunto, alguns itens da agenda sistêmica podem aparecer em um ou mais níveis do sistema político. A agenda sistêmica é essencialmente uma agenda de discussão e onde sempre entram “novos problemas”.

A agenda institucional, por conter a lista de assuntos que serão decididos, é uma agenda de ação mais específica e concreta do que a agenda sistêmica. Assim, do mesmo modo como há uma variedade de pontos em que as decisões políticas podem ser tomadas, há também uma variedade de

---

<sup>25</sup> ANDERSON, James E. op. cit. p. 55-58

<sup>26</sup> LOWI, Theodore J. “American Business Public Policy: Caso studies and Political Theory” World Politics, XVI, Junho de 1964. p. 677-715

<sup>27</sup> ANDERSON, James E. op. cit. p. 58-59. Ver também COBB, W, R, (e) ELDER, Charles D. “The Politics og Agenda - Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory” in Journal of Politics, 33 (n): 892-915. (1971).

agendas institucionais - nas instâncias do executivo, legislativo, judiciário e administrativo - nos diversos níveis do sistema político-administrativo.

A agenda institucional, normalmente, contém dois tipos de itens de pauta da agenda: (1) **os velhos itens** - que são aqueles que aparecem mais frequentemente na agenda e geram alguma rotina; e (2) **os novos itens**, que são aqueles que são gerados por eventos ou situações particulares e não reproduzem rotinas. No entanto, passado algum tempo, os “novos itens” podem ser convertidos em “velhos itens” gerando novas rotinas.<sup>28</sup>

Cabe observar, entretanto, que nem todos os assuntos conseguem alcançar o “status de agenda”. Mais ainda, a passagem de um assunto da agenda sistêmica à agenda governamental depende de certos determinantes tais como: eventos dramáticos ou crises, a presença de indicadores, a acumulação de informações e as experiências de especialistas. Há, além dos meios de comunicação formadores de opinião pública, outros fatores que podem pressionar o governo para que certo assunto possa adquirir o “**status de agenda**”.<sup>29</sup>

Entretanto, quando os “policy-makers” não se sentem compelidos para tratar com algum problema eles podem simplesmente “não-decidirem”, ou seja, o assunto não entra na **agenda decisão** porque eles inibem o mesmo, antes que o problema ganhe acesso para a importante “**decision-marking arena**”.<sup>30</sup>

Torna-se importante, portanto, desvendar porque certos assuntos são colocados e outros não na agenda de decisão ou política - que contém a lista de assuntos que serão decididos - e porque mecanismos são escolhidos e outros não.

Certamente que os assuntos a serem agendados - dependendo do tipo de demanda e de sua abrangência sócio-política - percorrem trajetórias particulares geradoras de conflitos entre os atores sociais envolvidos e às vezes até mesmo com os atores não diretamente interessados.

Argumenta-se que, de certo modo, todas as formas de organização política tem um “viés” para explorar certas situações de conflitos e a supressão de outros pela decisão de que qualquer tipo de organização implica numa certa “**mobilization of bias**”.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> ANDERSON, James E. op. cit. p. 59-63

<sup>29</sup> idem p. 63. Ver KINGDON, John W. Agenda, Alternatives and Public Policies. Boston, Brown and Co, 1984. p. 3-4

<sup>30</sup> BACHRAD, Peter. and Baratz, Morton S. Decisions and Non decisions: An Analytical Framework. In American Political Science Review, Baltimore, 57: 632-642, 1973

<sup>31</sup> ANDERSON, James E. op. cit. , p. 63-64

Cabe ressaltar que, dependendo do processo político pelo qual alguns problemas ganham importância para serem agendados, os assuntos podem ser organizados dentro ou fora dos interesses meramente político-partidário.<sup>32</sup>

É claro que, dependendo do regime político vigente, o grupo de demandas sociais pode ser afetado pelas características de um governo centralizador - caso em que as demandas convergem para um único ponto de decisão - ou de um governo descentralizador, com uma pluralidade de pontos de decisão, em que os “**lobbyists**” devem dirigir seus esforços para uma multiplicidade de instâncias do processo decisório ou aceitar o “sucesso parcial” como o “**second best**”.

A formação de políticas públicas num sistema político moderno, de natureza democrática, pressupõe o entendimento do processo de formação e manutenção do “consensus” em termos do papel das estruturas e das “regras do jogo”.<sup>33</sup>

À parte do grupo de problemas ou assuntos sociais que estão na agenda de decisão, freqüentemente, o “leque de alternativas” para ser submetido à ação da decisão governamental é seriamente considerado pelos “officials” e aqueles grupos sociais que “fecham” com ele. Na verdade, tanto a construção da agenda como a especificação das alternativas são afetadas pelos grupos participantes ativos e pelo processo pelo qual algumas alternativas ou assuntos se tornam “descartável” da agenda governamental para adquirirem o “status” de agenda de decisão.<sup>34</sup>

Esses dois momentos - da formação da “agenda setting” e da especificação das alternativas - são governados por processos distintos. Kingdon observa que, entre os participantes ativos, os atores governamentais estariam divididos em:<sup>35</sup>

- (1) “Alto Staff” da administração (presidente, Staff do executivo e políticos nomeados para cargos públicos);
- (2) o funcionalismo de carreiras; e
- (3) os políticos do Congresso.

Do lado dos atores não-governamentais, os participantes ativos do processo social estariam divididos em:

- (1) grupos de pressão ou interesse;
- (2) acadêmicos, pesquisadores e consultores;
- (3) mídia;

---

<sup>32</sup> HAM, Christopher & Hill, Michael. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, St. Martin's Press. 1972. p. 1-21.

<sup>33</sup> idem, p. 64-77

<sup>34</sup> KINGDON, John W. op. cit. p. 15-19

<sup>35</sup> idem, p. 23-45

- (4) coordenadores de campanhas eleitorais;
- (5) partidos políticos; e
- (6) a opinião pública.

“O **“Alto Staff”**, entre os atores governamentais, seria vital para a construção da agenda e menos importante para as etapas de formulação das alternativas e de implementação.

O grupo dos “funcionários de carreira”, ao contrário, seriam mais importantes as etapas de especificação de alternativas e de implementação. No último grupo, os parlamentares seriam vitais para construção da agenda e o “staff do Congresso” para a especificação de alternativas.

Do lado dos atores não-governamentais, de modo geral os seus participantes ativos agem de diversas maneiras tentando afetar tanto a formação da agenda, quanto a especificação das alternativas. Como se vê, dependendo do “ambiente da agenda”, a transferência de itens de uma agenda não-governamental para uma agenda governamental envolve a participação de vários grupos ativos que acabam interagindo entre si dentro do processo de construção da agenda e da especificação das alternativas.<sup>36</sup>

Há, entre os atores, dois grupos de participantes que atuam mais ativamente no processo decisório das ações governamentais: (1) **O grupo visível** - que está e atua dentro do governo - formado pela figura do Presidente, o “Alto Staff do Presidente” e a alta burocracia. Há, ainda, os membros ou lideranças dos partidos políticos, os membros ou lideranças do Congresso, a mídia e outros atores eleitos para tal fim; (2) **O grupo invisível** - que está fora, mas atua formalmente por dentro do governo - é constituído pelos grupos de interesse, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, staff do Congresso e o grande público.<sup>37</sup>

Muito embora a distinção entre participante “**on the inside ou outside of government**” não seja exata, pode-se dizer que a importância sócio-política de cada grupo e a estratégia de ação de cada um deles, que certamente depende dos recursos disponíveis de cada participante, podem afetar a construção da agenda e/ou a especificação das alternativas. Há que se observar, ainda, que estes grupos possuem canais de comunicação através dos quais fluem as idéias e informações.<sup>38</sup>

Apesar das críticas, os modelos institucional, “comprehensive”, racional e incrementalista, podem trazer alguma luz às origens das iniciativas e do comportamento social desses grupos governamentais no processo político de decisão.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> idem, p. 46-47

<sup>37</sup> idem, p. 48-71

<sup>38</sup> idem, p. 71-80

<sup>39</sup> idem, p. 80-88

No modelo de processo, desenvolvido por J. W. Kingdon, o governo federal é enquadrado como uma instituição de “anarquia organizada” cujo produto final seria função de um “**mix of garbage**” que manipularia em cada etapa do processo decisório os problemas, as soluções, as atividades dos seus participantes e seus recursos disponíveis.<sup>40</sup>

Esse modelo do processo decisório, no caso do governo federal, busca identificar os seguintes aspectos:

- (1) o exame ou reconhecimento dos problemas;
- (2) a formação e redefinição das proposições de políticas e,
- (3) a formulação da política pública.

A ação governamental que conduz ao reconhecimento dos “problemas” depende não só do processo de **feedback** do trabalho burocrático e da elaboração do orçamento estatal, como, também, das características dos eventos, das crises, dos indicadores e dos símbolos. No entanto, nem todo assunto ou tema por si só ganha o “**status de agenda**”.<sup>41</sup>

Neste particular, algumas vezes, há que se ter em conta o papel que certos especialistas têm no processo “**policy primeral soup**”, ou seja, no processo de seleção de idéias que se sobrepõe às demais.<sup>42</sup> A sobrevivência de uma dada idéia, além disso, tem que passar pelo “crivo” das “policy communities” (grupo de especialistas em uma dada área política). Assim, dependendo do grau de fragmentação dessas “comunidades”, a estabilidade da agenda política pode ser afetada.

A **formulação da política**, por sua vez, dependa das “forças organizadas”, do “**National Mood**”, das mudanças administrativas e das eleições.<sup>43</sup> O “National Mood” e as “forças organizadas”, entretanto, podem também alterar a estabilidade da agenda política. Isto porque, neste nível da “**agenda política**”, o consenso é obtido através dos mecanismos de barganha.<sup>44</sup>

Como se vê, embora o ciclo político dos problemas sociais, a proposição de políticas e a própria política sejam o eixo da ação governamental, os seus processos têm, per si, cursos diferentes. Portanto, pode ocorrer uma confluência desses processos sociais, com efeitos sobre a construção das agendas.

De fato, os “**problems windows**”, eventos que levantam novos problemas, podem alterar a pauta de assuntos da agenda governamental. Da mesma forma as “**policy windows**” - “janelas” do processo

---

<sup>40</sup> idem, p. 88-92. Ver também COHEN, March and Olsen. “A Garbage: Can Model of Organizational Choice”. In: Administrative Science Quantily. 1972

<sup>41</sup> KINGDON, John W. op. cit. , p. 119-121

<sup>42</sup> idem, p. 122-128

<sup>43</sup> idem, 129-152

<sup>44</sup> idem, p. 153-172

político - podem se abrir ou fechar de acordo com o quadro de mudanças sociais que afetam o curso da formulação da política.<sup>45</sup>

Há que se mencionar, ainda, os “**policy entrepreneurs**” - formados por acadêmicos, jornalistas, burocratas de carreiras ou cidadãos eleitos para cargos públicos - que, atuando nas fases tanto do processo de elaboração da agenda, quanto de escolha de alternativas, podem exercer algum tipo de influência na estabilidade de cada uma delas ou em ambas.<sup>46</sup>

A fase de formulação de políticas públicas, por sua vez, envolve a escolha de uma dada “política” dentre as alternativas de políticas agendadas pelo setor público - através de critérios de racionalidade econômica, racionalidade político-sistêmica ou de formulação responsável - à partir de certos princípios que fundamentam o seu conteúdo e expressam os “valores” embutidos nos objetivos pretendidos com a sua implementação.<sup>47</sup>

### 2. 2. 3. Os Atores Sociais na Formulação das Políticas Públicas

Esta etapa do processo político das políticas públicas envolve, necessariamente, uma certa concepção da relação Estado/Sociedade via os atores sócio-políticos que mais ativamente ficam envolvidos no processo de formulação das políticas públicas. Daí a dinâmica desse processo ser caracterizada por constantes barganhas, pressões e contrapressões, entre os diversos atores envolvidos, já que toda política pública se constitui numa forma, explícita ou não, de intervenção do Estado na sociedade condicionada por certos interesses ou expectativas sociais.

É por isso que, nas democracias modernas onde se instituiu a cidadania, a arena política em que se dá a formulação de políticas públicas - onde são negociados e definidos os seus conteúdos e objetivos - preservar o critério de “justiça social” que norteia uma dada política, a estrutura de carências e desigualdades sociais que ela pretende mudar e as relações de poder nelas expressas.<sup>48</sup> A formulação de políticas públicas, portanto, envolve o desenvolvimento de proposições pertinentes e aceitáveis no curso da ação da condução dos problemas públicos.

Cabe observar, ainda, que nem sempre a formulação de uma política pública resulta numa proposta de lei do legislativo, num decreto do executivo ou numa norma administrativa. Vale dizer, o fato de que um problema público esteja na agenda política não significa que o governo decida

---

<sup>45</sup> idem, p. 173-188

<sup>46</sup> idem, p. 188-204

<sup>47</sup> SILVA, Paulo Vieira da. & PEDONE, Luiz. op. cit. pg. 64-65

<sup>48</sup> MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 57-86. Ver também VAN METER, Donalds & VAN HORN, Carl. The Policy Implementation Process. In: Administration and Society. 6(4), Sage Publication Inc, feb/1975.

favoravelmente sobre ele. Portanto, o problema da formulação política pública é saber que atores estão envolvidos.

Em certos casos, os atores sociais envolvidos nas formulações de políticas públicas são os próprios “**officials**” - de carreira ou nomeados - da esfera administrativa. Neste caso, preocupados com alguns programas setoriais, esses grupos não só tomam conhecimento dos problemas políticos como desenvolvem propostas para tratá-los, as quais são encaminhadas a consideração superior do executivo e/ou do legislativa.

Em outras situações, entretanto, são criados “grupos especiais” ou “comissões” compostas por “**private citizens**” e “officials”. Além disso, quando as proposições de política envolvem alterações em leis já existentes ou o uso das técnicas jurídicas, o poder judiciário também se faz presente. O legislativo, também, é freqüentemente envolvido no processo de formulação de políticas públicas.

Além desses **atores oficiais** - membros do executivo, legislativo e judiciário e também das agências administrativas - há os **atores não-oficiais** formados pelos grupos de interesse, representantes dos partidos políticos, associações e até por indivíduos ativos. Entre esses, os grupos de interesses jogam um papel relevante na formulação da política pública. Visto desse modo, o processo de formulação de política pública envolve dois tipos de atividades:

(1) Refere-se a tomada de decisão genérica sobre o que deve ser feito em relação a um dado problema particular, cuja resposta é formulada na forma de princípios gerais; e

(2) envolve o desenho final da lei ou norma que, quando adotada, conduzirá os efeitos dos princípios ou diretrizes.<sup>49</sup>

Como se vê, na prática, é bastante difícil separar nitidamente a fronteira da formulação da política da de adoção da política. Entretanto, embora interligadas, elas possuem delimitações analiticamente distintas.

A fase de adoção da política pública é, sem dúvida, a fase mais importante do processo de formulação de políticas públicas já que ela envolve as questões relativas ao processo decisório. É nesta etapa que os grupos de pressão e contrapressão atuam mais ativamente tentando impor aos “decisores” a sua influencia e o seu poder de barganha.

A dinâmica do processo de decisão política envolve a ação de alguma autoridade oficial para aprovar, modificar ou rejeitar a política alternativa eleita. É, portanto, a partir daqui que a política pública tomará a forma de um decreto-lei do executivo ou de lei do legislativo ou ainda de uma instrução normativa do executivo. Há, entretanto, que se diferenciar uma “decisão política” - que afeta

---

<sup>49</sup> ANDERSON, James W. op. cit. pg. 75-77. Ver KIVINIEMI, Markku. Public Policies and Targets: a typological elaboration of the concept of implementation. Paris, ips 4, july/1985. p. 1-51.

o conteúdo da política pública - de uma “rotina política” que envolve apenas o dia-a-dia da aplicação da política.<sup>50</sup>

Ademais, uma “decisão política” é frequentemente o resultado de uma série de decisões - umas rotineiras e outras não - tomadas durante as operações do processo político das políticas públicas. Apesar dos atores não-oficiais - indivíduos e organizações - também participarem do processo de decisão política, é sobre a autoridade formal que repousa a “última instância de decisão”.

Não obstante, os atores e grupos decisores oficiais - presidente, “oficiais”, “legislators”, executivos, administradores e juizes - levam em consideração nas decisões governamentais os reclamos dos grupos não-oficiais, as normas de decisão, os valores, os interesses partidários, a constituição e a própria “opinião pública”.

Muito embora, nas democracias modernas, as decisões políticas mais importantes sejam tomadas pelo consenso da maioria, há também, em outras situações, os estilos de decisões políticas de barganha, persuasão e comando hierárquico.<sup>51</sup>

Cabe observar, ainda, que o presidente é também um “decisor” fundamental para certas áreas específicas de políticas públicas dado o seu poder constitucional ou quando por delegação do próprio Congresso.

Completada a fase de adoção da política pública, sobre a forma de uma lei ou norma aprovada pela autoridade competente, tem início a fase de implementação da política pública que, por sua vez, envolve uma certa ligação entre a ação e a intenção da política adotada e a sua execução através da montagem de um esquema de prestação de serviços públicos nos órgãos implementadores da política pública formalmente aprovada.<sup>52</sup>

#### 2. 2. 4. Atores Sociais na Implementação das Políticas Públicas

Naturalmente, aqui também, é difícil estabelecer uma diferenciação nítida entre as etapas de adoção e implementação das políticas públicas.

Há casos em que as decisões políticas são auto-executáveis. Entretanto, na maioria dos casos, a implementação das políticas públicas só pode acontecer quando a legislação tenha sido aprovada e se tenha definido no **orçamento**, ou por outros meios, os recursos de toda ordem destinados a custear, depois de **empenhados** e **liberados**, as atividades que serão desenvolvidas em todo o processo de execução.

---

<sup>50</sup> idem, p. 77-83

<sup>51</sup> idem, pg. 83-87. Ver também LINDBLOM, Charles E. op. cit. p. 7-29

<sup>52</sup> idem, p. 98-113. Ver também PRESSMAN, Joffrey L and WILDAUSKY, Aaron. Implementacion, Berkeley, Univ. of Califórnia Press, 1973. p. 35-45

Aqui os maiores problemas da implementação estão ligados às dificuldades que os executores têm em conseguir realizar com sucesso os objetivos e metas que a política pública se propõe.<sup>53</sup> É muito comum, durante a etapa de implementação, o conteúdo da política pública formalizada sofrer algumas alterações para melhor ajustá-la às condições do processo de implementação.

Muitos fatores, sem dúvida, contribuem para ampliar o grau de defasagem entre a política concebida e a formulada e a que vai ser efetivamente executada. Mais ainda, a ligação entre a intenção da política e a sua realização, na maioria das vezes, não é direta e explícita. Na verdade, a implementação de uma política pública que envolve a ação e reação conjunta de vários órgãos, em distintos níveis do sistema político-administrativo, está fadada a submeter-se a redefinição de objetivos e prioridades, segundo a ótica e os valores defendido pelas diversas burocracias dessas instituições.<sup>54</sup>

Ademais, de acordo com a complexidade do assunto, os atrasos e reformulações dos programas e projetos institucionais estão sujeitos à ação dos atores envolvidos na negociação da implementação das políticas. Certamente que o grau de conflito ou consenso entre os atores participantes, em torno dos objetivos e metas, vai depender da natureza e da extensão das mudanças envolvidas.

A etapa de implementação da política pública, além do mais, se constitui num espaço racionalizado da ação administrativa dos procedimentos e rotinas burocráticas.

Neste sentido, dependendo do tipo de atividade a ser executada, das características das agências de implementação e das condições políticas, econômicas e sociais do meio social, a implementação da política pública poderá sofrer retardos e/ou modificações no seu curso.<sup>55</sup>

É por isso que, quando a implementação da política pública se torna operativa, os recursos e discursos da fase de execução envolvem uma “ação social” - manifesta na intenção dos atores sociais envolvidos - e impactos dentro e fora do programa setorial. A ação social, portanto, envolve intenções e interações - de recursos, idéias e valores - entre os **atores governamentais e os não-governamentais**.<sup>56</sup>

Há que se considerar, ainda, as relações institucionais que são estabelecidas entre as áreas da implementação da política e da estrutura da implementação, ou seja, entre o conteúdo social da política pública - tipos de interesses afetados, tipos de benefícios, tamanho da modificação desejada,

---

<sup>53</sup> LINDBLUM, Charles E. op. cit. p. 59-73. Ver também Elmore, Richard F. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions” in: *Political Science Quarterly*, 94(4) Winter. 1979/80

<sup>54</sup> ANDERSON, James W. op. cit. p. 113-129

<sup>55</sup> VAN METER, Donalds & VAN HORN, Carl. “The Policy Implementation Process” in: *Administration and Society*. 6(4) Sage Publication Inc, feb. 1975

<sup>56</sup> KIVINIEMI, Markku. *Public Policies and Targets: A Typological Elaboration of the Concept of Implementation*. Paris, ips 4, july 1985. p. 1-20

ação dos implementadores, o local da execução e a ação dos burocratas do “**street-level**” - as características das organizações públicas, os recursos comprometidos, o grau de impacto social e o contexto da implementação, isto é, a estrutura de poder vigente, os interesses e estratégias dos atores envolvidos, as características institucionais do regime político e a concordância e conformidade com o conteúdo da política pública.<sup>57</sup>

Uma interação “equilibrada” entre formuladores e implementadores, numa dada rede interorganizacional, vai depender da extensão com que os participantes estão engajados na alta cooperação, interação cooperativa baseada em consenso normativo e no respeito mútuo. Este “equilíbrio organizacional” em torno da implementação da política pública, entretanto, depende do consenso político-ideológico dominante, da avaliação mútua e do trabalho coordenado entre os atores ativos governamentais.

Markku observa que as intenções governamentais podem também provocar reações por parte da população-alvo.<sup>58</sup> Assim, dependendo do equilíbrio entre a “**cultura da burocracia**” e a “**cultura do cliente ou usuário**”, os grupos de atores não-governamentais podem influenciar as “escolhas administrativas” da etapa de implementação. Neste sentido, a implementação pode ser vista como um processo político-administrativo.

Elmore, criticando certas teorias da administração pública geral, propõe um modelo de implementação que estabelece um vínculo entre os “**forward**” - formuladores influenciando a implementação e o **backward** - formuladores não controlando a implementação.<sup>59</sup> O êxito da implementação da política pública, segundo esse modelo, vai depender da habilidade dos atores da implementação de influenciar os atores da formulação e vice-versa, e, no limite, dos recursos e da própria habilidade das organizações públicas para influenciar os comportamentos privados.

Esses comportamentos, por seu turno, vão depender dos estilos de administração da política de gerenciamento **centralizada** - em que a autoridade é centralizada e há artifícios formais de comando e controle - ou **descentralizada** em que a autoridade é dispersa e há artifícios informais de delegação e entendimento entre os atores ativos.

Como se vê, no caso da análise da implementação de políticas públicas, há diferentes modelos que tentam explicar seu sucesso ou fracasso. Cada explicação, além disso, busca enfatizar e iluminar os diversos aspectos e dificuldades do processo de implementação.

---

<sup>57</sup> Elmore, Richard F. op. cit. p. 605-612

<sup>58</sup> KIVINIEMI, Markku. op. cit. p. 20-25

<sup>59</sup> idem, p. 612-616

Medina, admitindo que cada um deles capta uma determinada perspectiva analítica legítima e complementar, sintetiza os delineamentos básicos de quatro modelos institucionais de implementação:<sup>60</sup>

(1) o modelo racional-burocrático que toma a implementação como um processo burocrático que enfatiza os objetivos ou preferências, papéis e a tecnologia da organização pública;

(2) o modelo de recursos humanos que realça a interdependência entre indivíduos e organizações;

(3) o modelo político que considera as organizações públicas como entidades políticas, isto é, como um sistema político formado de indivíduos e grupos interagentes que perseguem distintos interesses, demandas e ideologias através do uso do poder e outros recursos. Esse modelo, portanto, vê o conflito, barganha, coesão e compromisso, mais do que o consenso, como normais no processo decisório da organização; e

(4) o modelo anárquico-simbólico que, tomando os indivíduos e as organizações como moldada por certos valores, tradições e culturas, busca detectar e desvendar o enigmático comportamento dos indivíduos e das organizações em suas relações em torno de interesses específicos.

As organizações públicas, sob este enfoque, seriam as arenas de conflito em que indivíduos e unidades competem, em torno de interesses específicos, por vantagem relativa no poder e na alocação dos recursos escassos. Mais ainda, para esse modelo, a tomada de decisões se dá via processo de barganha intra e interorganizacional; enquanto a implementação se dá através de uma série complexa de decisões barganhadas que reflete as preferências e recursos dos participantes.

A implementação da política pública, vista dessa maneira, se mostra como um processo de interação estratégica em torno de interesses específicos em que cada grupo de atores faz a sua própria agenda política.

Bardach, discutindo essa questão, chega a admitir que a implementação de políticas é um processo de “assembléia” e que os problemas da implementação são relativos a controle político e administrativo.<sup>61</sup> É por isso que, para Bardach, a implementação é um jogo em que os atores envolvidos possuem estratégias e táticas, graus de incertezas, normas para vencer e regras para estabelecimento da natureza da comunicação entres eles.<sup>62</sup>

Há, entretanto, que se considerar os valores adversos - dispersão dos recursos, abandono dos objetivos, problemas administrativos e dissipação da energia - que podem provocar os “retardos” na implementação das políticas públicas caso não seja estabelecido, previamente, o “cenário da

---

<sup>60</sup> MEDINA, Ana Maria Vaz de Assis. “Modelos e Lentos: uma Discussão sobre a Análise de Implementação de Políticas Públicas”. *Análise e Conjuntura B. Horizonte*, 2 (1): 40-55, jan/abr, 1988

<sup>61</sup> BARDACH, E. *The Implementation*. Massachusetts, The Mit Press Cambridge, 1978. p. 45-60

<sup>62</sup> idem. ver também PRESSMAN, J. L. and WILDAVSKY, Aaron. op. cit. p. 87-124

implementação” onde são identificados e examinados todos os prováveis percalços do processo da implementação para posterior conferência na fase de avaliação.<sup>63</sup>

#### 2. 2. 5. Os Atores Sociais na Avaliação das Políticas Públicas

A etapa de avaliação desse ciclo dinâmico da política pública, por sua vez, constitui-se num processo particular que busca detectar as disparidades entre as metas e os resultados alcançados na fase de implementação e seu conseqüente “feedback”. Há também, além do sistema de controle e monitoramento da implementação das políticas, a avaliação política dos princípios que fundamentam o próprio conteúdo da política.<sup>64</sup>

A avaliação política, portanto, consiste em atribuir valor às políticas públicas, às suas conseqüências, ao aparato institucional em que elas ocorrem e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo substantivo dessas políticas. Os atores envolvidos, além dos beneficiários envolvidos, são os executores, os técnicos do planejamento e os responsáveis pelo financiamento e orçamento dos recursos. Neste caso, a “**avaliação política**” passa a ser uma etapa preliminar e preparatória da “**avaliação da política**”.<sup>65</sup>

A avaliação sobre o sucesso ou fracasso de uma dada política, portanto, depende dos objetivos e metas dessa política e das razões e critérios adotados pelo analista. Do lado dos objetivos, a avaliação de políticas públicas busca gerar um produto e um impacto sobre o meio social. Enquanto, do lado das motivações, a avaliação de políticas, tanto de produto quanto de impacto, pode gerar auditoria contábeis - de natureza financeira ou material - e auditorias sociais relacionadas com os princípios de “justiça social”.<sup>66</sup> Há, por conseguinte, dois tipos básicos de avaliação:

(1) a **avaliação de processos** - que visa a aferição da eficácia, ou seja, se a política está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas e se o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas previstas - e a (2) **avaliação de impactos** que visa avaliar os efeitos da política (ou programa) sobre a população-alvo e tenta estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as mudanças nas condições sociais.

As **avaliações de processos das políticas públicas** - com propósitos de produção de bens ou serviços públicos - visam acompanhar e aferir se os objetivos, estratégias e execução do programa

---

<sup>63</sup> GLINDLER, Merilee. “Policy Content and Context”. in: *Politics and Policy Implementation in the Third World*. 1980. p. 3-33

<sup>64</sup> FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas. in: *Análise e Conjuntura*. 1(3) set/dez, 1986. p. 107/110.

<sup>65</sup> CASTRO, Maria Helena G. Avaliação de políticas e Programas Sociais: Contornos e Perspectivas de um Campo de Estado em Expansão. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1989. (mimeo) p. 14-16

estão sendo realizados de acordo com as definições previamente fixadas. Os principais tipos de avaliação de processos são:

- (1) avaliação de metas ou resultados;
- (2) avaliação de meios-metodológicos de implantação; e
- (3) avaliação de custo-benefício e/ou de custo-resultado.<sup>67</sup>

As avaliações do processo de implementação, requer a montagem de um sistema de controle e acompanhamento interativo e iterativo em que os atores deste sistema interagem com os formuladores e executores dos programas e projetos. Este sistema de monitoramento do sistema de planejamento, visto como um processo orgânico e sistêmico, permite que se possa corrigir na fase de implementação certos desvios relativos a metas e objetivos da fase da formulação das políticas públicas, como também aperfeiçoar o próprio processo de formulação e adoção das políticas públicas.<sup>68</sup>

As **avaliações de impactos das políticas** - com propósitos de mudanças no meio social - visam avaliar e confrontar com outras situações, as mudanças provocadas pelos efeitos da políticas sobre o ambiente social. Assim, dependendo dos resultados, uma mesma política pode causar impactos objetivos, subjetivos e substantivos.<sup>69</sup>

Em face disso, as avaliações de impactos de políticas ou programas têm por critérios a aferição do sucesso ou fracasso e a **efetividade** que também pode ser objetiva, subjetiva e/ou substantiva. A **efetividade objetiva** é o critério da aferição de mudança quantitativa entre o ex-antes e ex-post da execução da política.<sup>70</sup>

Já **efetividade subjetiva** tem como critério a aferição de mudanças no nível de Bem-Estar-Social em suas dimensões psicológicas, políticas e culturais. Enquanto isso, a **efetividade substantiva** tem por critério a aferição de mudanças qualitativas nas condições sociais e de vida da população-alvo.

Os modelos analíticos capazes de mensurar essas mudanças - para essas três dimensões de efetividade - são desenhos experimentais que comparam diversos aspectos da população-alvo antes e depois da execução da política.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. op. cit. 110-111. Ver também CASTRO, Maria Helena. op. cit. p. 17-19

<sup>67</sup> ANDERSON, James E. op. cit. p. 132-138. Ver também VIANA, Ana Luiza. Roteiro para Elaboração de Estudo sobre Políticas Públicas. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1989

<sup>68</sup> CARVALHO, David Ferreira & CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. Uma Proposta de Montagem de um Sistema de Controle e Acompanhamento de Programas e Projetos. Belém, Sagri, 1996.

<sup>69</sup> CASTRO, Maria Helena. op. cit. p. 17-19. Ver também FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. op. cit. p. 11-123

<sup>70</sup> COHEN, E. & FRANCO, R. Evolution de Proyectos Sociales. B. Aires, ILPES/ONV/OEA, 1988, p. 75-110

<sup>71</sup> idem. p. 123-150

Esse modelos analíticos de avaliação de impactos, entretanto, apresentam algumas limitações dadas pelo fato deles tomarem como objeto de análise as políticas ou programas que causam um efeito esperado decorrente da implementação de ações que visam alterar o futuro previsível.

Browne e Wildavsky, tratando dessa questão, sugerem a “avaliação compreensiva” como método analítico mais adequado a avaliação de políticas.<sup>72</sup> Essa proposta busca combinar as avaliações do processo e dos impactos, provocados pela implementação de uma política ou programa, conjuntamente com os objetivos previamente definidos e à compreensão das causas que interferiram no curso da implementação - com vista a entender a conexão entre os “inputs” e os “outcomes” observados - no sentido de tentar identificar e compreender o que está acontecendo e porque.

Esse método, portanto, procura entender os efeitos efetivamente provocados por uma dada política como resultado do complexo processo de implementação, o qual supõe múltiplas interações entre distintos atores envolvidos e constrangimentos de varias ordens e significados, que muitas das vezes alteram as “regras do jogo” e conseqüentemente os interesses afetados.<sup>73</sup>

Buscou-se, até aqui, fazer uma revisão sistemática da bibliografia especializada e recente sobre a análise das políticas públicas. Para tal, tentou-se abordar os vários aspectos conceituais das diversas etapas do processo de formação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Procurou-se, na verdade, destacar os conceitos-chave e montar um quadro de referência teórico-metodológico que servisse de balizamento para rastrear num segundo momento, naquilo que for possível, a política de crédito rural no Brasil nos últimos anos. Trata-se, por conseguinte, mais de um exercício de aplicação setorial do que a tentativa de uma construção teórica voltada para o estudo de políticas públicas.

### **III. FORMAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E O JOGO DE INTERESSES EM TORNO DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

Nesta seção pretende-se, fazendo uso da abordagem do neocorporatismo e dos elementos que compõem a moderna análise política da política pública, explicar como as políticas públicas de modernização da agricultura produzidas pelo governo são o resultado de uma relação em que distintos grupos de interesses privados, com ramificações junto a burocracia no interior do aparelho de Estado,

---

<sup>72</sup> BROWNE, Angela and WILDVISK, Aaron. “What Should Evaluation Mean to Implimentacion (1983)” in: *Implementation*. op. cit. p. 181-205. Ver também CASTRO, Maria Helena. op. cit. p. 19-21

<sup>73</sup> BROWNE, Angela and WILDVISK, Aaron. “Implementation as Mutual Adaptation (1983). op. cit. p. 206-231. Ver também dos mesmos autores BROWNE, A. and WILDVISKY, A. *Implementation as Exploration* (1983). op. cit. p. 232-56. Ver ainda ANDERSON, James E. op. cit. p. 138-159, sobre os problemas impactos da avaliação.

conseguem, de forma orquestrada, viabilizar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de certos setores e regiões no Brasil.

O esforço de aplicar a abordagem analítica, anteriormente descrita, para o caso da política de crédito rural, enquanto principal instrumento de política pública para a modernização da agricultura, toma o Estado, representado por suas agências de fomento e financiamento, como arbitro do processo de seletividade que, embora atenda os interesses representados pelos grupos articulados, garante os seus próprios como ator social importante que se pretende representante dos interesses nacionais.

Neste sentido, os grupos de interesses privados setoriais manifestam suas vontades e anseios em torno de propostas econômicas concretas que podem envolver alguma convergência de interesses privados entre setores financeiros, industriais, agrícolas e comerciais, inclusive de seus trabalhadores e consumidores, em torno de produtos agropecuários ou agro-industriais.

Esses grupos de interesses privados, embora não necessariamente sigam algum esquema da cadeia produtiva de um dado produto agrícola, os seus interesses em torno de certas políticas setoriais podem ser agendadas a partir do próprio Estado - quando quer definir alguma política desenvolvimento setorial ou regional - ou a partir da própria articulação de grupos sociais com interesses comuns, e com um certo status público, que levam os seus projetos econômicos para o interior do Estado.<sup>74</sup> Vejamos, a seguir, como se constituem os interesses da modernização da agricultura em torno da política de crédito rural.

### 3. 1. O Modelo Institucional da Política de Crédito Rural e os Grupos de Interesses à Modernização da Agricultura

A partir dos anos 50, as fontes de financiamento para a agricultura foram bancadas com recursos da conta cambial. No entanto, com as alterações da política cambial a partir da instrução nº 204/1961, da SUMOC, pondo fim ao sistema de taxas múltiplas de câmbio e conseqüentemente o Fundo de Ágios e Bonificações, abre-se um período de crise desse padrão de financiamento rural que só seria resolvida, em 1965, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (S. N. C. R.).<sup>75</sup>

A organização do S. N. C. R. , como parte da reforma do Sistema Financeiro Nacional, se faz sob a égide de novos arranjos institucionais da política monetária que teria por função realizar normativamente a aglutinação e transferência de excedentes financeiros necessários à execução da política de modernização da agricultura brasileira.

<sup>74</sup> Ver, na mesma linha do meu estudo, o trabalho de BELIC, Walter. Um Estudo Sobre Financiamento da Política Agroindustrial no Brasil(1965-1987). Texto Para Discussão nº35. Campinas, IA/UNICAMP, abril/1994. p. 3-4.

<sup>75</sup> MUNHOZ, Dércio G. Economia Agrícola: Agricultura - Uma Defesa dos Subsídios. Petrópolis, Vozes, 1982. p. 20-25

Neste sistema, cabia ao Conselho Monetário Nacional (C. M. N. ) a função de formulador das diretrizes básicas do crédito rural - bem como a determinação das fontes e dotações de recursos - e ao Banco Central do Brasil (BACEN) a responsabilidade de executar e fiscalizar as ações da política de crédito rural. Entre os agentes do sistema, além do Banco do Brasil (BB) e dos bancos regionais e estaduais, há também os bancos comerciais privados e os intermediários financeiros.<sup>76</sup>

Com a institucionalização do novo padrão de financiamento agrícola, caracterizado pelo crédito farto e barato à taxas de juros preferenciais, tornou-se necessário o uso de fontes de financiamento estatal e compulsória em grau significativo. Assim é que, além do FUNAGRI, duas resoluções do BACEN instituíram a obrigatoriedade dos bancos comerciais privados de emprestarem 10% de seus depósitos à vista líquidos em crédito rural.<sup>77</sup>

A partir de 1967, com a vinculação da conta FUNAGRI ao S. N. C. R. , tem início um crescente movimento de fragmentação institucionalizada dos recursos em “linhas especiais” de crédito voltadas para os interesses particulares dos grupos “**lobbistas**”. Com isso, além do crédito destinado aos produtores rurais, os recursos compulsórios que não conseguissem ser aplicados na agricultura eram repassados ao BACEN, na conta FUNAGRI, e destinados a incentivar os programas agro-industriais.<sup>78</sup>

Como se vê, esse aparato institucional criado no bojo das reformas institucionais realizadas pelo governo militar em meados dos anos 60, desloca o setor público agrícola - Ministério da agricultura (M. A. ) - de qualquer participação ativa no processo de formação dessa política pública agrícola. O comando do processo decisório da política de crédito rural, na verdade, ficou a cargo da área macroeconômica do governo federal.

A participação do MA, na formulação de suas diretrizes e na determinação do volume de recursos a serem aplicados na agropecuária, ficou reduzida às áreas de pesquisa, fiscalização, assistência técnica e extensão rural e colonização e reforma agrária. Embora representado no C.M.N. , juntamente com algumas entidades do setor agropecuário, o MA teve sua influência muito reduzida já

---

<sup>76</sup> OLIVEIRA, J. C. (e) MONTEZANO, R. M. S. Os Limites das Fontes de Financiamento à Agricultura no Brasil. in: Estudos Econômicos. São Paulo. FIPE/USP, 12(2): 139-141 ago/1982

<sup>77</sup> DELGADO, Guilherme C. Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo, UNICAMP/ CONE, 1985. p. 115-124

<sup>78</sup> Ver a análise da política de criação de fundos de financiamento à agroindústria em BELIC, Walter. Agro-indústria Processadora e Política Econômica. Campinas, IA/UNICAMP, 1987. p. 29-50. Tese de Doutorado (mimeo).

que no exame das pautas predominavam as decisões em torno das propostas formuladas pela área macroeconômica.<sup>79</sup>

Essa posição de comando da área macroeconômica, doravante representada pelo C. M. N. , decorreu da própria concepção e estratégia com que os tecnocratas e “altos burocratas” passaram a conduzir a política de desenvolvimento econômico do país. A constituição da área macroeconômica, como entidade influente nas ações governamentais, antecede bastante ao ciclo político da recente ditadura militar.<sup>80</sup>

Na verdade, a origem da entidade remonta a meados da década de 30, quando começou a se firmar a visão da “boa sociedade modernizante” e foram dados os primeiros passos na adoção da estratégia de desenvolvimento econômico que veio culminar com a industrialização do país.<sup>81</sup>

Na década de 50, o grupo da área econômica estava constituído por profissionais de economia e engenharia que ocupavam postos-chaves - áreas fazendárias, bancárias e de infra-estrutura e planejamento - em várias organizações governamentais e em empresas públicas envolvidas com setores estratégicos da indústria. Ali puderam se empenhar, de forma eficiente e afinada, na concepção e implantação das medidas e políticas não-convencionais empregadas na promoção da industrialização por substituição de importações.

Entretanto, com os problemas macroeconômicos tornando-se mais complexos e difíceis de resolução imediata - desequilíbrio no balanço de pagamento e pressões inflacionárias - a improvisação e o diletanismo em matéria de política macroeconômica perderam espaço. Assim, tornava-se necessário, cada vez mais, o envolvimento de técnicos com uma certa formação e experiência.

Abria-se, deste modo, o campo à tecniburocracia que, no ambiente político e institucional do período, acabou consolidando a área macroeconômica do governo.<sup>82</sup>

O “alto staff” dessa área macroeconômica, além de sua atuação na formulação de políticas econômicas, também desempenhou um papel importante na alimentação do processo de comunicação político-ideológico, junto à opinião pública, do ideário “desenvolvimentista”.

Com a ascensão dos militares no poder, a partir de 1964, foi ampliado ainda mais o envolvimento da tecnoburocracia. Mais ainda, o regime militar já encontrou em funcionamento um sistema de

---

<sup>79</sup> MULLER, Charles Curt. *Evolução e Características do Setor Público Agrícola no Brasil. As Bases do seu Modesto Desempenho.* in: R. Econ. Social Rural. Brasília, 26(3); jul/set. 1988. 241-246

<sup>80</sup> idem. p. 246-248

<sup>81</sup> Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas de Industrialização ver o Clássico Trabalho de DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil*: Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. p. 82-137

<sup>82</sup> LEFF, N. H. *Economy Policy à Making and Development en Brasil, 1947-1964.* New York, John Wiley and Sons Inc. 1968. Ver também anotações de MULLER, Charles C. op. cit. à. 248-252

formulação e implementação de políticas econômicas adaptado às suas necessidades.<sup>83</sup> É óbvio que, com o passar do tempo e com as mudanças introduzidas pelos sucessivos governos militares, a composição e dinâmica de atuação desse sistema foram se alterando.

Uma das mudanças do período pós-64, sem dúvida, esteve na considerável ampliação do poder da área econômica como decorrência do caráter autoritário do regime. Reduziram-se, também, as pressões de políticos clientistas e foram afastadas as limitações que antes levaram a área macroeconômica a buscar alternativas não-convencionais de atuação e, assim, ela pôde promover a ampla reforma institucional.

Ademais, os militares no poder exigiam da “entidade econômica” apenas a fidelidade à visão da “boa sociedade modernizante” que procuravam implantar, delegando a área econômica considerável poder para atuar na concepção da estratégia de desenvolvimento e na formulação das políticas públicas sobre as quais ela se apoiaria.<sup>84</sup> Assim, pode-se compreender porque a modernização urbano-industrial tornou-se prioritária e as políticas agrícolas subordinadas a ela.

O mesmo não aconteceu com o setor público agrícola que só vai surgir, com a denominação de Ministério de Agricultura, em fins de 1930.<sup>85</sup> Na realidade, quando se fazia necessário atender os reclamos dos setores agrários hegemônicos da agricultura de exportação, - já que a agricultura voltado ao mercado interno só em momentos de crise de abastecimento alimentar recebia alguma atenção do Estado - entravam em cena as organizações do setor público, Ministério da Fazenda ou a própria Presidência da República, com maior poder e competência para atuar. Enfim, na verdade, inexistia uma estratégia de política agrícola para a agricultura em geral. Entretanto, deve-se reconhecer que as reformas administrativas, de 1930, 1934 e 1962, alteraram o perfil administrativo do MA.<sup>86</sup>

Não obstante, foi só depois de 1967, e mais recentemente com a modernização administrativa do setor público em 1977, que as necessidades de melhorar o desempenho do setor público agrícola se ampliaram, embora, diga-se de passagem, o seu poder para influir decisivamente na formação de políticas públicas agrícolas tenha permanecido ainda reduzido se comparado com o poder de decisão da área macroeconômica.<sup>87</sup>

Com as mudanças processadas na organização do setor público agrícola - criação do IBDF, INCRA, EMBRAPA, EMBRATER, reestruturação da C. F. P. - acentuou-se a tendência de, sempre

---

<sup>83</sup> MULLER, Charles C. op. cit. p. 252

<sup>84</sup> idem. p. 252-252

<sup>85</sup> idem. p. 253-263

<sup>86</sup> idem. p. 263-269

que se desejava aperfeiçoar o funcionamento de um segmento do mecanismo de implementação de políticas agrícolas, se retirava aquela função ou órgão da administração direta do MA, criando um órgão especial geralmente dotado de recursos adequados e de maior liberdade de atuação.

Assim, se, de um lado, todas essas mudanças criaram novas organizações atuantes e dotadas de ampla latitude de ação, de outro, esvaziava-se o MA dando-lhe um comando apenas formal de muitas delas. Essas novas organizações dependiam, como ainda hoje, da vontade da área macroeconômica - Min. da Fazenda, SEPLAN e Autoridades Monetárias - para a obtenção dos recursos de que necessitavam. Esta, como pagava a conta, se via na posição de influir na atuação dessas organizações do setor público agrícola.

Com isso, o MA foi perdendo o seu comando efetivo sobre parcelas importantes do setor público, tornando-se apenas um órgão executor dos trabalhos de fiscalização e inspeção de produtos - via Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária (S. N. A. D.) - e do comércio de insumos e da agroindústria - via Secretaria Nacional de Abastecimento (S. N. A. B.). Nos vários programas de desenvolvimento agropecuário, que foram criados a partir de 1977, a participação da Secretaria Nacional de Produção Agropecuária (S. N. A. P.) limitou-se a coordenação ou supervisão formais e a repasses dos recursos.<sup>88</sup>

Como conseqüência dessa situação, a **arena política** em que se dava o confronto de interesses entre os grupos intragovernamentais - tecnocratas da área macroeconômica e “autos burocratas” do setor público agrícola - sofreu algumas mudanças na composição dos membros dos “conselhos” e também no espaço político para onde os assuntos da instância da “**agenda institucional**” da etapa de formulação das políticas agrícolas eram deslocadas para instância da “**agenda de decisão**”.<sup>89</sup>

Assim é que, no período do governo do Gen. Médici, o Conselho Monetário Nacional se constituiu no fórum onde, formalmente, as decisões eram adotadas. Ao velho MA, cabia apenas transferir a lista de questões da “**agenda sistêmica**” pleiteada pelos grupos de pressão para a “**agenda institucional**” do seu espaço político. Mais ainda, o setor público agrícola (SPA) esforçava-se para conciliar, na fase de formulação, os interesses dos grupos agrários com as restrições e limites fixados pela área econômica - particularmente do Ministério da Fazenda do Ministro Delfim Neto - para apresentar ao C. M. N. o elenco de valores e medidas de políticas agrícolas em condições de serem aprovados.

---

<sup>87</sup> idem. p. 269-270

<sup>88</sup> idem. p. 270-273

<sup>89</sup> MULLER, Charles C. “Conflitos Intragovernamentais e a Formação de Políticas de Preços Agrícolas no Brasil” in: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro. IPEA, 18(3): dez. 1988 685-98

O “alto staff” do ministro Delfim tinha enorme poder e seus pontos de vista prevaleciam no processo de definição e adoção das políticas agrícolas. O S. P. A. , sem poder nem base técnica, não tinha a mínima condição de contrariar as indicações e diretrizes emanadas do “super ministro” da Fazenda. Na melhor das hipóteses, conseguia pequenas “vitórias” quando apoiava a reivindicações dos grupos de pressão hegemônicos.<sup>90</sup>

Essa situação, contudo, alterou-se na gestão do governo Geisel. Nela o S. P. A. adquiriu a infraestrutura e a capacitação técnica para influir na formação da política agrícola, como almejava o Ministro Alysson Paulinelli. Neste período, que vai de 1974/79, a arena política onde se dava o processo decisório da adoção da política agrícola passou a ser o Conselho de Desenvolvimento Econômico (C. D. E.), comandado pessoalmente pelo Presidente Geisel. Ao MA, através dos seus órgãos competentes, cabia a tarefa de efetuar os estudos básicos, consultar os setores envolvidos dentro e fora do governo para, só depois, montar a proposta quase final da política que seria submetida ao C. D. E.

A institucionalização deste processo decisório, entretanto, incorporava fortemente as diversas influências políticas e dos grupos de pressão e, principalmente, os propósitos da área macroeconômica. Contudo, com a mudança a que foi submetido o S. P. A. , os representantes do MA no C. D. E. tiveram condições de minimizar as distorções mais gritantes do processo de adoção de políticas agrícolas.<sup>91</sup>

Na gestão do Governo Figueiredo o processo decisório de adoção da política agrícola sofreu nova alteração. A finalização do processo retornou, outra vez, para o âmbito do C. M. N. e a área econômica teve novamente sua posição amplamente reforçada com a presença do Ministro Delfim Neto na SEPLAN.<sup>92</sup>

Toda a capacitação e aperfeiçoamento dos técnicos do MA, fundada na premissa da racionalidade técnica-econômica, não foram suficientes para conter o amplo domínio da área econômica - sustentada pela racionalidade da política econômica - sobre a política agrícola e sua completa subordinação às diretrizes da política macroeconômica.

O processo de formulação e adoção da política agrícola chegou a adquirir um caráter acintoso nas reuniões do C. M. N., com as decisões sendo tomadas, não raro, com as sugestões no MA totalmente ignoradas. Assim, até o fim do período coberto neste ensaio, a área macroeconômica manteve amplo poder de controle sobre a política agrícola, deixando pouco espaço de manobra para que os pontos de

---

<sup>90</sup> idem. op. cit. p. 698-705

<sup>91</sup> idem. op. cit. p. 705-706

<sup>92</sup> idem. op. cit. 706

vista do SPA pudesse assumir algum peso. Este Estado de coisas gerou graves problemas e desvios que se refletiram no desempenho pouco satisfatório no setor agropecuário brasileiro neste período.

### 3. 2. O Crédito Rural à Modernização da Agricultura na Agenda Governamental.

Na verdade, o debate em torno da necessidade da modernização da agricultura, ainda como uma “questão social”, advém da época em que o Estado impôs aos setores agrários o confisco do café para financiar o processo de industrialização em geral, particularmente no pós-guerra. Os cafeicultores, como se sabe, se posicionaram firmemente contra o confisco com o discurso contra os “falsos” industriais que importavam indústrias obsoletas com o dinheiro da própria agricultura enquanto esta encontrava-se abandonada.

Alguns trabalhos mais recentes, mostram que, na realidade, o que eles queriam era também uma política de modernização da agricultura - via importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais.<sup>93</sup> Dito de outra maneira, os setores agrários queriam uma industrialização que incorporasse também a agricultura.

Essa reivindicação dos “agraristas” ganha, posteriormente, uma repercussão mais ampla - o suficiente para que esse assunto passasse a ser considerado na “agenda sistêmica” - devido os grandes proprietários rurais sentirem-se crescentemente ameaçados pelas propostas de reforma agrária que ganhavam força no final dos anos 50 e começo dos 60.

Essa reivindicação, na verdade, não era tão descabida e nem estava fora de lugar, já que, como se sabe, o bloco de investimentos realizados a partir de 1955 para implantação do D1 da indústria em geral criara também as condições técnicas, pela sua complementaridade, de se iniciar a internalização do D1 para a agricultura.

Além do mais, os setores agro-industriais também pressionavam pela modernização da agricultura preocupados com a oferta de alimentos e matérias-primas para os setores urbanos-industriais. Mas ainda, os setores oligopólicos do capital internacional, vinculados à indústria de tratores e insumos agroquímicos, começavam a se mobilizar para montar as plantas industriais no país, estimulados pelos crescentes incentivos fiscais criados pelo Governo Federal.

Não é por acaso, portanto, que a política de modernização-conservadora - já que o desenvolvimento agrícola não tocava na estrutura fundiária - passa à “agenda governamental” dos governos militares pós-64, apoiada por esses segmentos da burguesia brasileira e do capital internacional, além, é claro, dos grandes proprietários de terra que desejavam se “modernizar”.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> STOLKE, Verena. *Cafeicultura: Homens, Mulheres e Capital (1850-1980)*. São Paulo, ed. Brasiliense, 1986

<sup>94</sup> SILVA, José Graziano da. *A Gestão das Políticas Agrícolas numa Agricultura Moderna*. Campinas, IE/ UNICAMP, 1988. p. 251-257. (mimeo)

Compreende-se assim, porque, nos anos 50, a política de taxas múltiplas do câmbio favoreceu a importação de máquinas, equipamentos e insumos químicos para a modernização da agricultura e, deste modo, abriu caminho para a internalização do D1 para a agricultura nos anos 70. Entretanto, os interesses desse segmento, em torno desse projeto, não podiam mais ser articulados apenas em torno de uma política cambial seletiva.

Na verdade, não se tratava mais de favorecer certas importações seletivas, mas ao contrário, visava-se coibi-las de modo a criar um mercado cativo para as indústrias que aqui se instalavam, sob pretexto de serem “indústrias nascentes”, apesar de sua grande maioria pertencer a grupos oligopólicos internacionais com vasta experiência no mercado mundial.

Não obstante, muito embora a política cambial seletiva pudesse assegurar uma elevada margem de lucro pelas barreiras tarifárias, essa não se realizaria se não houvesse demanda efetiva por parte dos agricultores. Era estratégico, portanto, acrescentar às tarifas protecionistas um mecanismo indutivo capaz de assegurar uma modernização da agricultura que, além de seu caráter conservador, seria quase compulsória da base técnica da agropecuária brasileira.

Esse mecanismo, sem dúvida, foi o financiamento a taxas de juros subsidiadas e os prazos relativamente longos, se comparados com as outras linhas de crédito comerciais vigentes à época, fixados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).<sup>95</sup>

Assim, embora a política de modernização da agricultura já estivesse incluída como “item de rotina relativamente velho”, a política de crédito rural que lhe vem dar sustentação entra na “**agenda de decisão**” do governo como um “item novo” e com um desenho institucional inovador se comparado com as políticas de crédito rural que lhe antecederam.

O propósito da política de crédito rural subsidiado, como “carro-chefe” da modernização, era criar, do lado da indústria, um mercado cativo para as máquinas, equipamentos e insumos agroquímicos produzidos internamente e, do lado da agricultura, financiar, a prazos longos e a juros reais negativos, os meios de produção necessários a transformação da base técnica - capital físico e capital circulante - e também as próprias necessidades monetárias criadas pela modernização das relações de trabalho - o capital variável.<sup>96</sup>

Com a adoção formal dessa política agrícola, no âmbito da arena política governamental, ficavam criadas as condições necessárias para que a insipiente política de modernização agrária, impulsionada desde do II pós-guerra pela prática das importações seletivas, desembocasse na própria industrialização da agricultura.

---

<sup>95</sup> *idem.* p. 257-259

<sup>96</sup> KAGEYAMA, Angela (e) et alli. O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agro-industriais. Campinas. IE/UNICAMP, 1987. P. 53-58

### 3. 3. Os Grupos de Interesses e a Burocracia na Arena de Decisão.

É na “arena de decisão”, como ponto culminante do processo decisório da formulação das políticas públicas, que as diferentes forças sociais aí representadas - direta ou indiretamente - manifestam os seus interesses e demonstram o seu real poder político. Na verdade, o poder político e o poder econômico, além do poder ideológico, se constituem em uma das formas de manifestação do poder real.<sup>97</sup> Norberto Bobbio define “poder político como o poder de tomar decisões válidas para todos os membros de grupo, mesmo que tenha de recorrer, em última instância, à força”.<sup>98</sup>

O poder político, portanto, se baseia na posse de um conjunto de meios e instrumentos de poder que se serve o sujeito ativo da relação de poder para determinar o comportamento de sujeito passivo. Sem dúvida, as diferentes formas de manifestação do poder - econômico, político e ideológico - interagem dinamicamente em todas as etapas do processo decisório.

Neste particular, dependendo da natureza do sujeito ativo - associações empresariais, federações ou outros grupos de interesses privados - a dinâmica da manifestação do poder econômico, ao nível político do processo decisório, assume características específicas.

Admite-se que as Associações Empresariais - que reúnem o universo dos interesses das empresas ou de sua fração socialmente mais ativa - não só representam a parte organizada do poder econômico, como também intervêm em suas relações políticas com o Estado em sua dinâmica macropolítica que envolvem os interesses coletivos e empresariais.

Contudo, para fins deste trabalho, a nossa atenção estará circunscrita aos interesses econômicos imediatos dos “grupos de interesses privados”, sobretudo, em suas negociações com o poder público. Pretende-se, assim, pensar a manifestação política do poder econômico através dos “**lobbies**”, pressões e contrapressões.

O “**lobbying**”, para Norberto Bobbio, “é um processo por meio do qual os representantes de “grupos de interesses”, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos “decision-makers” os desejos de seus grupos coletivos”. **Lobbying** é, portanto e sobretudo, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos “decisions-makers”, por meio de representantes especializados, que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções.<sup>99</sup>

Os “**grupos de pressão**”, por sua vez, expressam a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo tendo em vista a consecução de seus fins mediante o uso da

---

<sup>97</sup> MULLER, Geraldo As Relações Micro-Macro e Indústria-Agricultura, O Poder Econômico e a Pesquisa em Ciências Sociais. Araraquaria, UNESP, N. 1. 1988. p. 32-40

<sup>98</sup> BOBBIO, Norberto. “Política” in: Dicionário de Política. N. Bobbio e et alli Brasília. UNB. 1986

<sup>99</sup> PASQUINO, Gianfrancesco. “Grupos de Pressão”. In: Dicionário de Política. op. cit. Ver ainda MULLER, Geraldo. op. cit. p. 40-43

“pressão”. Por “**pressão**”, deve ser entendido não apenas a possibilidade de um determinado grupo social obter acesso ao poder político, mas, sobretudo, a possibilidade dele recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos seus valores sociais através do poder político.<sup>100</sup>

Os “**grupos de interesses**”, como expressão mais difundida e genérica das expressões grupos de pressão e “lobby”, são grupos de pressão organizados que - embora tendo em mira influenciar sobre a distribuição dos recursos numa sociedade, seja para mantê-la sem alteração, seja para introduzir mudanças em seu favor - não participam diretamente no processo eleitoral e por isso mesmo não estão interessados em gerir em seu próprio benefício o poder político, e sim em aproximar-se dele com a facilidade e freqüência para influenciar nas opções das políticas públicas setoriais ou regionais.

Neste particular, além dos estudos voltados para a detecção das estruturas e formas variadas de organização e representação dos interesses dos grupos empresariais, há que se considerar também as tendências das burocracias públicas e o conjunto dos instrumentos e mecanismos decisórios de que dispõem.<sup>101</sup>

A natureza multifacetada do aparelho estatal e sua porosidade em relação aos grupos de interesses privados envolvidos no jogo da formação e implementação das políticas públicas no Brasil, sem dúvida, permitem que se capture alguns momentos do envolvimento dos grupos de interesses privados e das agências burocráticas e, conseqüentemente, do processo de interação entre “quem decidia” e “quem pressionava” no domínio das prioridades da “agenda política” do Estado burocrático-autoritário.<sup>102</sup>

Na realidade, as políticas governamentais estão, de certo modo, envolvidas com a racionalidade e com os efeitos que elas geram na própria sociedade. Assim, dependendo do regime político existente, o grau de interação da racionalidade econômica, centrada em critérios técnicos de escolha da política pública com base na teoria do bem-estar do ótimo de Pareto, em relação a racionalidade política, baseada na interação entre os atores sociais envolvidos no “jogo do poder”, pode aumentar ou diminuir.

Além desses dois modelos puros, se poderia acrescentar um terceiro, que se pode chamar de “racionalidade ética-social”, cujo referencial parte do princípio de que vários setores sociais,

---

<sup>100</sup> idem. Ver também MULLER, G. op. cit. p. 43-47

<sup>101</sup> BEETHAM, David. A Burocracia. Lisboa, Estampa. 1988. p. 21-79 e 83-115

<sup>102</sup> SILVA, Paulo Vieira da. & PEDONE, Luiz op. cit. p. 64. Ver ainda TULLOCH, Gordon. The Bureaucracy of Politics. Washington. D. C. Public Affair Press. 1965. p. 10-33

contemporaneamente, querem saber se as políticas públicas escolhidas são defensáveis e/ou se os critérios de adoção podem ser aceitos e considerados desejáveis para a sociedade.<sup>103</sup>

Certamente que o grau de interação dessas “racionalidades”, no curso do processo decisório, deve ser pensado a partir das características do modelo político da formação social em que se situam. Nos modelos burocráticos-liberais, por exemplo, o processo decisório, sem prejuízo da racionalidade econômica defendida pelos “burocratas decisores”, é produto do “livre” jogo de influências e de poder entre os grupos de pressão organizados que defendem interesses individuais declarados ou não publicamente.

Enquanto isso nos modelos socialistas de planejamento centralizado, o processo decisório é realizado pela técnico-burocracia estatal que, como parte integrante de um sistema político-partidário, filtra e estabelece, em nome de um único partido que se pressupõe representante de toda a sociedade, o interesse público.

O processo decisório das políticas públicas no Brasil, particularmente durante o seu recente período autoritário, não se ajusta inteiramente a nenhum desses dois casos “puros”.<sup>104</sup>

Na verdade, regra geral, todas as sociedades exibem, de um modo ou de outro, certos elementos ou traços dos modelos de governo autoritário, pluralista e democrático, sem que se tenha o predomínio absoluto de um deles. Certas políticas públicas são estabelecidas de forma autoritária, outras resultam de algum tipo de participação popular e outras ainda emanam do confronto entre grupos.

O Estado, mesmo em regimes autocráticos, raramente é uma entidade monolítica e unitária. Geralmente, ele compreende uma coleção de instituições e organizações em cujo âmbito se realiza o confronto entre os grupos sociais. No Brasil, depois de 1964, o confronto intragovernamental conformou-se num “modelo de políticas da corte”.<sup>105</sup>

Na verdade, o Estado autoritário brasileiro tinha uma orientação básica para a promoção do desenvolvimento econômico e da acumulação de capital - sem buscar a distribuição das riquezas e das rendas geradas - através da modernização das instituições econômico-financeiras e da industrialização.

Mas, neste contexto, o processo decisório se desenvolveu centralizadamente nos altos escalões governamentais, em que os conselhos e órgãos deliberativos eram as arenas decisórias, e as políticas

---

<sup>103</sup> dem. p. 64-72

<sup>104</sup> MULLER. Charles C. A Racionalidade, O Poder e a Formulação de Políticas Agrícolas no Brasil. in: Seminário de Política Agrícola: Coletânea de Artigos Técnicos. Brasília. CFP/CAP, v. 25, 1982. p. 45-47

<sup>105</sup> idem. p. 48-50

públicas emanavam de um longo percurso de confrontação e negociação entre os grupos de interesses - particularmente as grandes empresas privadas e estatais, os grandes bancos privados e estatais, a alta classe média e os segmentos da burocracia civil e militar - num sistema reorganizado, controlado e arbitrado pelo Estado.

As complexas interações entre os atores envolvidos no processo de formação de políticas públicas, moldaram um processo decisório fechado aos “**anéis burocráticos**” do “bloco no poder” e quase invisível à sociedade.<sup>106</sup> Não é por outra razão que, dado o intenso intercâmbio entre as estruturas burocráticas pública e privada, a tutela e a mediação entre os interesses privados e públicos ficaram literalmente reservadas à Presidência da República, em particular na gestão do General Geisel.

No caso específico da política de crédito rural, com base no que transparece do processo decisório e da atuação da alta tecnoburocracia e dos organismos dos quais emanavam as políticas que mais afetaram a agricultura, é possível, de uma forma muito ampla, identificar os grupos dos “**planejadores da modernização**”, preocupados com a expansão urbano-industrial, e os grupos dos “**planejadores da agricultura**”, com suas atenções voltadas apenas para o desenvolvimento do setor agrícola.<sup>107</sup> Os esforços desses dois grupos intragovernamentais, em alguns momentos, se completam e, em outro, são conflitantes.

Cabe observar, entretanto, que o grupo dos “planejadores da agricultura” não só não estão livres para tomar decisões na área da política de crédito rural, e mesmo no campo das políticas agrícolas em geral, como são os “planejadores da modernização” que, em última instância, decidem os espaços que os “planejadores da agricultura” podem ocupar no próprio domínio das políticas agrícolas.

Os conflitos entre os dois grupos, sobre as políticas que afetavam à agricultura, eram maiores e mais freqüentes quanto mais sensíveis eram os “planejadores da agricultura” às demandas dos “grupos privados de interesses” ligados aos setores rurais.<sup>108</sup>

Os “grupos de interesses privados” associados a modernização da agricultura e, como conseqüência, ao crédito rural, estavam, a nosso ver, vinculados aos setores do grande capital agrário, aos da agro-indústria processadora e da indústria de máquinas e insumos agrícolas e aos próprios bancos que operavam com o crédito rural.

---

<sup>106</sup> CARDOSO, F. H. Autoritarismo e Democratização Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. p. 181-185. Ver também MULLER, Charles C. Formulação de Políticas Agrícolas in: REP 2/1(5): jan/mar. 1982. p. 89-115

<sup>107</sup> MULLER, Charles C. Formulação de Políticas Agrícolas. op. cit. p. 115-120

<sup>108</sup> MULLER, Charles C. A racionalidade, O Poder e a Formulação de Políticas Agrícolas. op. cit. p. 50-51

O processo de **industrialização da agricultura**, na verdade, resultou num “pacto sócio-político” entre os “grupos de interesses” e os “tecnocratas” do governo e se tornou excludente em relação a grande parcela dos que viviam no meio rural, tanto como pequenos proprietários quanto como trabalhadores rurais.

Este “pacto sócio-político”, em torno da industrialização da agricultura, foi facilitado pelo fato, dentre outras razões, do poder político decisório está concentrado no executivo, e fora do congresso, o que permitia que a orquestração dos interesses privados desses grupos sociais se realizasse por um processo político-administrativo fechado e não democrático.

Esses “grupos de interesses privados”, formais ou informais, atuavam diretamente dentro das instituições do governo defendendo seus interesses particulares em nome dos “interesses do país”. Os “grupos de interesses” vinculados à agro-indústrias e aos bancos eram os mais “aguerridos” e sempre conseguiam persuadir os burocratas do governo no sentido de obterem “decisões ou não-decisões” que lhes fossem mais favoráveis ao uso dos recursos oriundos do SNCR.<sup>109</sup>

Assim, as medidas e favores concedidos - facilidades creditícias, prazos de amortização, juros concessionais, etc. - permitiam que esses grupos internalizassem, com o beneplácito do governo, as transferências de renda dos produtores rurais e dos próprios contribuintes. Quanto aos “grupos de interesses” da agricultura, como setor, estes tinham dificuldades de aglutinar os interesses de todas as atividades agropecuárias para se impor na instância decisória das medidas de natureza político-administrativa.<sup>110</sup>

Assim, como a agricultura compreende muitos subsetores e havia um custo elevado de arregimentação dos produtores rurais, com resultado inserto de gerar benefícios amplos, sua representatividade sócio-política era débil, mesmo tendo-se um congresso com a maioria dos parlamentares com interesses agrícolas, tal era o poder cristalizado das decisões administrativas da política de crédito rural ao nível das áreas decisórias das autoridades monetárias.

É verdade que alguns grupos subsetoriais da agricultura possuíam um certo poder de barganha. Entretanto, também é verdade eles foram cooptados para conseguirem algum acesso aos recursos do SNCR. De fato, parcelas expressivas de representação dos produtores rurais, a exemplo das cooperativas, participavam ativamente das disputas pelos recursos creditícios, para construir sua infra-estrutura, e, como tal, acabavam exibindo elevada vulnerabilidade por “exposure” financeira.<sup>111</sup>

Desta forma, não ousavam questionar as decisões do governo e não canalizavam a ação de outros grupos de interesses, a exemplo dos pequenos produtores não-cooperados. Como se vê, os papéis dos

---

<sup>109</sup> idem. p. 51-55

<sup>110</sup> SILVA, José Graziano da. A Gestão das Políticas Agrícolas. op. cit. p. 260-267

“burocratas planejadores” e dos “grupos industriais e agrários”, envolvidos no processo de decisão da política de crédito rural, foram decisivos para a implementação do projeto de industrialização da agricultura no Brasil.

De fato, como observa Claus Offe, em seu ensaio sobre “A Atribuição do Status Público dos Grupos de Interesses”, “a forma e o conteúdo concretos da representação de interesses privados organizados é sempre o resultado do interesse mais a oportunidade mais o “status inconstitucional”.<sup>112</sup>

Assim, as políticas públicas que conferem “status” aos grupos de interesses não só lhes atribuem certas funções semi-públicas ou públicas, como também regulam o tipo e o raio de ação de suas atividades em relação ao pessoal do Estado. Neste sentido, a representação de interesses, além de determinadas por parâmetros ideológicos, econômicos e políticos, tende a tornar-se uma questão de “esquema político” e, portanto, em parte uma variável dependente da decisão da própria política pública.

A burocracia estatal, entretanto, dispõe de mecanismos institucionais “seletivos” - de natureza negativa, positiva e mascaradora - que funcionam como “filtros” de certas demandas sócio-políticas que não estejam de acordo com as políticas de produção e alocação de recursos estrategicamente definidas pelo Estado.<sup>113</sup>

Todavia, nesta posição, o próprio Estado encontra-se sob um impasse: adotar um tipo de racionalidade política que atenda aos interesses da reprodução do capital em geral ou adotar um outro tipo de racionalidade política para atender aos interesses particulares dos grupos capitalistas em competição.

Claus Offe observa que a distinção entre esses dois tipos de racionalidade política pode ser convenientemente detectada em termos das políticas “conjunturais” versus “estruturais”, dado que o caráter otimizador da alocação dos recursos torna-se praticamente impossível de ser viabilizado pelo Estado.<sup>114</sup>

Essa mudança de ênfase de uma racionalidade política para outra, ou, como diz Claus Offe, da “intervenção do Estado” à “politização”, - entre os grupos de interesses e destes com os “burocratas planejadores” da modernização da agricultura - parece, a nosso ver, que foi se conformando ao longo da trajetória da implementação da política de crédito rural Brasil.

---

<sup>111</sup> *idem.* p. 267-268

<sup>112</sup> OFFE, Claus. A Atribuição de Status Público aos Grupos de Interesses. in: *Capitalismo Organizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989. p. 222-228.

<sup>113</sup> Ver em SONNTAG, Heinz R. & VALECILLOS, Hector, *op. cit.* p. 41

<sup>114</sup> OFFE, Claus. *op. cit.* p. 228-237

## IV. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL COMO INSTRUMENTO DA MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA

O percurso de implementação da política de crédito rural no Brasil serve para ilustrar de como o jogo de interesses privados e públicos se aglutinam e se separam para voltar a se articular na forma de pressões, alianças e rupturas na arena política dos centros de decisões do Estado. Neste processo de formação e implementação dessas políticas públicas agrícolas, que tem na dinâmica da concorrência capitalista a gestação de uma destruição criadora de velhos e novos atores, se pode perceber os traços do neocorporativismo à brasileira. Acompanhar este processo, pelo menos nos seus traços gerais, será o esforço que se fará a seguir.

### 4. 1. A Fase de Auge da Política de Crédito Rural à Modernização da Agricultura

#### 4. 1. 1. O Projeto dos Formuladores e os Conflitos com os Implementadores

Com a institucionalização do SNCR, as condições de pagamentos favorecidas e as taxas de juros preferenciais -  $\frac{3}{4}$  das taxas normais das operações bancárias de crédito mercantil - tornaram-se os principais vetores para impulsionar a própria **modernização da agricultura**, a **industrialização da agricultura** - a partir da produção de bens de capital e insumos básicos voltada para a atender a demanda da agricultura - e a **agro-industrialização** - através do apoio ao desenvolvimento das agro-indústrias processadoras de matérias-primas agrícolas - dentro de um processo mais geral de formação dos **Complexos Agro-Industriais**.

Há que se pontuar também, além da modernização em si mesma, que a inserção da agricultura brasileira ao circuito do capital financeiro é ainda mais abrangente do que a simples integração econômica da agricultura-indústria de natureza técnica-produtiva a montante e a jusante.

Essa integração de natureza financeira, na verdade, significou uma subordinação da agricultura brasileira ao poder regulador da política monetária, sob o comando das autoridades monetárias (AM), e colocou o mercado financeiro em geral como parâmetro de referência entre as decisões dos agentes econômicos que operavam na agricultura e na agro-indústria.<sup>115</sup> Esse padrão de financiamento rural, ademais operava num mercado financeiro agropecuário - através de um crédito específico - pois regido por condições particulares e mais favoráveis do que as vigentes no mercado financeiro em geral.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> KAGEYAMA, Angela (e) et alli. O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agro-industriais. Campinas, UNICAMP, 1987. p. 53-53. Ver ainda DELGADO, Guilherme C. op. cit. p. 124-137

<sup>116</sup> Este problema do padrão de financiamento da agricultura, numa perspectiva macroeconômica, é analisado por CARVALHO, David Ferreira. Crise do Padrão de Financiamento da Agricultura e a

Essa integração da agricultura ao mercado financeiro, entretanto, dotou o Estado de poder suficiente para regular as condições de financiamento no setor agrícola devido não só o seu poder regulador sobre a economia - via manipulação das políticas monetária, fiscal e cambial - como pelo controle direto que passou a exercer sob os principais instrumentos de política agrícola, tais como: o montante de crédito rural e as condições de juros, prazos e amortizações, os preços mínimos, o seguro rural, a assistência técnica e o apoio à pesquisa agropecuária.

Era o crédito rural, entretanto, que alinhavava todas as demais políticas agrícolas, criando, assim, as condições financeiras à alavancagem do movimento de industrialização da agricultura brasileira. Essa posição de destaque do crédito rural, de principal instrumento de política agrícola para viabilizar a modernização da agricultura, acabou por atrelar as outras políticas agrícolas à condição de caudatárias do crédito rural.<sup>117</sup>

Como se vê, o SNCR, financiando o capital de giro para as empresas rurais, juntamente com os “fundos públicos” de desenvolvimento para a agricultura e indústria, financiando as demandas de capital fixo, completam a estratégia de industrialização da agricultura brasileira.

Essa estratégia unificadora, principalmente via política de crédito rural, passava sempre pela modernização e integração da agricultura à indústria. Na verdade, tratava-se de uma “modernização compulsória” na medida em que - através da concessão do crédito subsidiado e do subsídio direto e condicionado ao consumo de insumos modernos - o Estado buscou implementar um padrão técnico-econômico e um padrão financeiro de industrialização agrícola por “cima das condições do mercado”.

Não obstante, a base de sustentação desse sistema de financiamento, pouco a pouco, foi emitindo sinais de sua fragilidade financeira - marcadamente devido o esgotamento do padrão de financiamento geral da economia - dado pela sua incapacidade de viabilizar os mercados de capitais e de crédito para investimento de longo prazo, de seu crescente endividamento externo e interno e da natureza pró-cíclica de seu esquema fiscal, justamente numa época em que a economia brasileira passou a sofrer com os impactos dos choques externos.<sup>118</sup>

Com base no que transparece do processo decisório dessa etapa de formação dessas políticas agrícolas, e da forma com que os tecnocratas e burocratas de alto nível foram situados em posição saliente dentro da aliança política com os grupos de interesses, é possível identificar as alianças e conflitos no processo de formação e implementação das políticas agrícolas.

---

Regulação Estatal da Modernização Regionalizada da Agricultura Brasileira. Campinas, IA/UNICAMP, 1994. Tese de Doutorado

<sup>117</sup> PINTO, L. C. Guedes. Notas sobre a Política de Crédito Rural. Campinas, UNICAMP, 1981. p. 101-102

<sup>118</sup> TEIXEIRA, Eduardo. (e) et alli. Déficit e Endividamento do Setor Público. São Paulo. IESP/FUNDAP, Relatório de Pesquisa nº 5, 1988. p. 23-25

Tomando emprestado a nomenclatura de C. Muller, para ilustrar a participação dessa “burocracia política”, pode-se dizer que, enquanto o grupo “dos planejadores da modernização” só se interessavam pelas políticas agrícolas se elas pudessem ajudar a agricultura a desempenhar as funções a ela atribuídas na expansão do setor urbano-industrial; o grupo dos “planejadores da agricultura” concentrava sua atenção e esforços sobre a agricultura, numa perspectiva essencialmente setorial.<sup>119</sup>

Em algumas ocasiões, os esforços desses dois grupos se complementam, mas, outras vezes, como já disse, são conflitantes. Esses conflitos quando surgiam, quase sempre, eram resolvidos a favor dos tecnocratas “planejadores da modernização”.

Os “planejadores da agricultura”, formados de elementos do MA e das empresas e autarquias vinculadas, tiveram uma participação limitada em todo o processo de formulação e adoção da política pública de crédito rural. Já os “planejadores da modernização” - formados de elementos dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda e das Macro-organizações como o BACEN, BB e BNDES - não só tem o domínio da política de crédito rural como interferem nas demais políticas públicas relacionadas a agricultura e que emanavam dos “planejadores da agricultura”.

Esses burocratas e tecnocratas - os ministros mais prestigiados, os dirigentes de setores importantes do governo federal e os executivos das principais empresas e autarquias - têm, por assim dizer, um duplo papel no processo de formação de políticas agrícolas. De um lado, são parte do aparato de decisão de políticas; e, no que diz respeito demandas setoriais, sobre eles recaem parcela da pressões dos setores envolvidos. Do outro lado, porém, eles têm suas concepções, objetivos e demandas, e participam do processo de formação de políticas como “atores visíveis” de certos interesses setoriais.<sup>120</sup>

Naturalmente, dependendo dos seus atributos de poder e influência, esses atores intragovernamentais pressionam, com muita energia, por políticas públicas de sua preferência. Há, obviamente, grupos com interpretações e visões distintas sobre a forma de condução de uma dada política agrícola. Quando as posições desses grupos intragovernamentais entram em desacordo, o regime é obrigado a mediar o conflito, quase sempre, longe das vistas do público.

#### 4. 1. 2. Os Agentes da Implementação da Modernização da Agricultura e sua Vinculação aos Formuladores da Política de Crédito Rural

Entre os agentes do SNCR, além do Banco do Brasil e dos bancos regionais e estaduais, há os bancos privados comerciais e os intermediários financeiros. Entretanto, além desses, a política de crédito rural envolveu vários outros agentes do setor público agrícola durante a fase de

---

<sup>119</sup> MULLER, Claus C. *Formulação de Políticas Agrícolas*. op. cit. p. 115-116

<sup>120</sup> idem. p. 116-121

implementação dessa política. Essa posição de destaque do crédito rural, como principal instrumento de política agrícola para viabilizar a modernização da agricultura, acabou por atrelar as demais políticas agrícolas à condição de caudatárias do crédito rural.

Assim é que, no caso do seguro agrícola, o PROAGRO era dependente do crédito rural não só por cobrir apenas as obrigações financeiras dos empréstimos tomados pelos beneficiários do SNCR, como por condicionar o seu uso, preferencialmente, aos produtores rurais usuários do SNCR, o que causava alguns atritos entre os burocratas desse programa - que gostariam de ver expandido esse programa aos demais produtores - e os burocratas formuladores da estratégia da modernização.

No caso dos preços mínimos, sua vinculação à política de crédito rural se dá, de um lado, porque sua operacionalização pela Comissão de Financiamento da produção (C. F. P.) se faz através de um instrumento de natureza creditícia (E. G. F.) - via Banco do Brasil - e, de outro, pela forma como são determinados os níveis de financiamento para as atividades de custeio.

Os subsídios agrícolas, também, estiveram associados ao crédito rural, seja na sua forma implícita, via taxas de juros negativas, seja na sua forma explícita, através dos financiamentos favorecidos pelo BACEN à aquisição de insumos químicos e máquinas e equipamentos agrícolas.

A Assistência Técnica, através dos sistemas SIBER/EMBRATER, também relacionava-se com o crédito rural direta e indiretamente. No primeiro caso, através de convênios firmados entre as instituições financeiras, em particular o Banco do Brasil, e aquelas de assistência técnica (EMATER'S), estas últimas prestavam orientação aos produtores vinculados ao SNCR - tendo como contrapartida um percentual de crédito centrado - de acordo com as normas e diretrizes estabelecidas pelos formuladores da política de crédito rural. No segundo caso, a vinculação se estabelece na medida em que a assistência técnica tem como filosofia de ação a modernização da agricultura via a propagação da utilização de insumos agrícolas modernos aos "agricultores receptivos".<sup>121</sup>

O apoio à pesquisa agropecuária também não escapou dessa vinculação ao crédito rural na medida em que a EMBRAPA direcionou sua política de pesquisa para as "adaptações tecnológicas". Embora esta ação do Estado tenha envolvido várias instituições públicas e privadas, e uma gama de atitudes administrativas, sua estratégia de implementação unificadora das instituições e dos agentes, em torno da política de crédito rural, passava sempre pela modernização da agricultura e pela integração da agricultura à indústria.

Entretanto, reafirma-se, tratava-se de uma "modernização compulsória" na medida em que - através da concessão do crédito rural altamente subsidiado e do subsídio direto e condicionado ao consumo de insumos modernos - o Estado buscou implantar um padrão técnico-econômico de industrialização agrícola "por cima das condições do mercado". Houve, mesmo assim, vários atritos

entre os atores da implementação e os atores da formulação que, ao longo da implementação da política de crédito rural, foram alternando o conteúdo e as prioridades, bem como os recursos, objetivos e metas, dessa política de modernização.<sup>122</sup>

#### 4. 1. 3. Os Determinantes da Modernização da Agricultura na Fase de Auge da Política de Crédito Rural

Numa periodização da trajetória da “modernização compulsória”, pode-se dizer que, numa primeira etapa - que vai da criação do SNCR em 1965 até 1976 - a política de crédito rural, sustentada fundamentalmente no “Fundo Público”, buscou impulsionar basicamente o consumo de “insumos modernos” pela agricultura dentro de um padrão de distinção de recursos fortemente concentrados em favor dos grandes e médios produtores rurais.<sup>123</sup>

Esta “fase de ouro” do crédito rural - centrada no trinômio modernização acelerada/ distribuição concentrada/preponderância do fundo público - era a própria expressão da articulação e convergência dos interesses dos grandes capitais - agrário, industrial e bancário - sob o comando do Estado. Assim, a política de crédito rural, como principal instrumento da modernização da agricultura, impulsionou a adoção de técnicas modernas pelo menos de três modos:

(1) pelas condicionalidades impostas para substituir “insumos tradicionais” (terra e mão-de-obra) pelos “insumos modernos” (fertilizantes e tratores) dadas as facilidades à aquisição deste últimos, principalmente;

(2) pelas exigências institucionais do uso dirigido do crédito (15%) para a compra de “insumos modernos”; e

(3) pelo subsídio implícito no crédito que alterando os preços relativos dos insumos agrícolas em geral, beneficiava a compra dos “insumos modernos” pelos produtores rurais.

Esta estratégia de modernização, neste período, reflete-se não só numa alta taxa de expansão do total do crédito rural, como na sua composição ao privilegiar, particularmente, as modalidades de crédito rural de investimento (insumos agromecânicos) e de custeio (insumos agroquímicos).

Nesta etapa, a participação do crédito rural de investimento no crédito total cresceu de 28% (1969) para 30% (1976); o crédito de custeio teve uma participação expressiva e estável em torno de 40%; e o crédito rural de comercialização manteve-se minoritariamente estável em torno de 25%.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> PINTO, L. C. Guedes. op. cit. 101

<sup>122</sup> MULLER, Charles. Agricultura, Inflação e o Plano Cruzado. Anais XXV. Congresso SOBER. São Luiz, Sober, jul/1987. p. 130-140

<sup>123</sup> COMIN, Alexandre (e) MULLER, Geraldo. Crédito, Modernização e Atraso. Cadernos CEBRAP, São Paulo, CEBRAP, nº 6, 1985 p. 23-25. Ver ainda KAGEYAMA (e) et alli. op. cit. p. 58-60

<sup>124</sup> idem. p. 61

Assim, enquanto o crédito de investimento impulsionava as mudanças da base técnica, o crédito de custeio complementava e sustentava o consumo corrente dos insumos industriais imposto pela própria demanda nova estrutura técnica. Entretanto, se é verdade que a política de crédito rural engendrava as condições técnicas e financeiras à industrialização das atividades agrárias, é também verdade que esse movimento era também marcado pela conservação das relações de propriedade e pela manutenção da miséria social da maioria da população rural.

Esse movimento de manutenção do “atraso” foi produto (1) tanto cerceamento praticado pelo Estado Autoritário, contra aqueles que lutavam em favor de uma ampla reforma agrária, (2) quanto da fragilidade dos movimentos e organizações sociais para fazer frente ao estilo de modernização posto em prática pelo regime militar.

A manutenção do “atraso” encontra-se também, por mais paradoxal que possa parecer, diretamente associada ao modo como foi posta em prática a política de crédito rural que visava atender, preferencialmente, aos segmentos do complexo agro-industrial e à demanda solvável dos mercados interno e externo.

Há que se levar em conta que a concessão de crédito rural não estava centrada na esfera agrícola, com exclusividade, mais sim e primordialmente na constituição e expansão produtiva dos segmentos industriais e agro-industriais dos complexos agro-industriais.

Isso explica, em parte, os conflitos entre os “condutores da modernização” - que atuavam primordialmente com vistas a expansão urbano-industrial e ao alcance de certos objetivos macroeconômicos globais - e os “administradores da agricultura” que tinham como objetivo maior a expansão e desenvolvimento da agropecuária e o alcance de certos objetivos setoriais.<sup>125</sup>

O crédito rural, na verdade, foi o mecanismo institucional de que o Estado fez uso para patrocinar a incorporação da agro-indústria, enquanto locus de acumulação de capital, à dinâmica do capital industrial e financeiro dos grupos econômicos privados nacionais e internacionais e, assim, tornar a burguesia agrária uma participante ativa do desenvolvimento capitalista oligopólico nacional.

Enquanto isso, a grande maioria dos micro e pequenos produtores rurais de bens de subsistência, simplesmente não conseguiram superar as “barreiras a entrada” formada pela falta de terras e, principalmente, pela falta de uma política creditícia condizente com os novos custos de produção ditados pela industrialização do campo.

---

<sup>125</sup> MULLER, Charles. op. cit. p. 140-165

#### 4.2 . A Fase de Transição da Política de Crédito rural e seus Impactos à Modernização da Agricultura

##### 4.2.1. As Mudanças na Política de Crédito Rural e seus Efeitos na Modernização da Agricultura

Na etapa de transição da política de crédito rural, que vai de 1977 a 1980, o volume de crédito passou a sofrer restrições sobre o impacto da política monetária de “stop and go” do Ministro Simonsen. A partir daí, nota-se um certo “afrouxamento” da prioridade da política de modernização face ao abandono de certos mecanismos de estímulo direto à adoção de técnicas modernas.

Como resultado houve uma substancial redução do crédito para investimento, enquanto os crédito de custeio e comercialização tiveram seu valor real estável. Mesmo assim, o crédito rural permaneceu servindo de estímulo ao consumo de “insumos modernos” na medida em que nem a agricultura se encontrava o suficiente “madura” para sustentar a demanda por insumos e máquinas e nem tampouco a indústria para gerar e sustentar autonomamente o seu mercado.

Entretanto, apesar da redução do ritmo de crescimento do crédito rural, o projeto de modernização foi parcialmente assegurado: de um lado, pela manutenção do crédito de custeio para o financiamento dos principais “insumos agrícolas modernos” e, de outro, pela limitação e reorientação do crédito para investimento, inclusive através de programas especiais, para certas culturas específicas de exportação e energéticas.<sup>126</sup>

Cabe observar que, mesmo tendo havido uma relativa estagnação do crédito rural fornecido pelo BB, há um aumento substancial na participação dos “fundos públicos” para compensar a retração do crédito rural dos bancos comerciais. Na verdade, a íntima conjugação dos processos de “**desmonetização**” - queda dos haveres monetários em relação ao total dos haveres financeiros - e de intensa “**preferencia pela liquidez financeira**”, numa economia indexada, refletia-se na queda dos depósitos à vista dos bancos comerciais e, conseqüentemente, nos recursos oriundos das “exigibilidades” para o crédito agrícola.

A dificuldade de adaptação de fontes de recursos não-inflacionários para bancar o crédito rural, levou o BACEN a uma sistemática revisão da alíquota de exigibilidade que chegou a alcançar 20% (1980). Mesmo assim, dada a insuficiência do canal “compulsório” dos bancos comerciais, às AM são levadas a aumentar a participação dos seus recursos no SNCR, particularmente através do Banco do Brasil cuja participação chegou a atingir o percentual de 80% (1981).<sup>127</sup>

Essa situação do SNCR, como manifestação da crise desse padrão de financiamento rural, expressou-se numa crescente estatização do crédito rural e também pela crescente pressão que o

<sup>126</sup> COMIN, Alexandre (e) MULLER, Geraldo. op. cit. p. 40-50

<sup>127</sup> OLIVEIRA, J. C. (e) MONTEZANO, R. M. S. Os Limites das Fontes de Financiamento à Agricultura no Brasil. in: Estudos Econômicos. São Paulo. FIPE/USP, 12(2): 139-141 ago/1982

“Fundo público” passou a exercer como fator de expansão não-planejada da base monetária e/ou da dívida pública interna - daí o potencial caráter inflacionário dessa fonte de recursos do SNCR.

#### 4. 2. 2. . Tratamento Distributivista e Regulatório da Política de Crédito Rural

A política de Crédito Rural, se vista de acordo com a tipologia de Theodore J. Lowi, pode ser enquadrada como uma política distributiva, num certo sentido, e também como uma política regulatória, num outro.

Como política distributiva, os recursos do crédito foram distribuídos sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista. Na verdade, pelas regras estabelecidas, os grupos desfavorecidos só tinham os seus interesses acomodados através de posteriores atendimentos individualizados - no caso dos pequenos produtores - via mecanismos “clientelistas”.

É notoriamente conhecido o fato de que a distribuição do crédito rural privilegiou os grandes produtores - os mais capitalizados e mais aptos à absorverem a tecnologia moderna - em detrimento dos micro e pequenos produtores. Esse movimento de expansão e concentração do crédito rural, de certo modo, explica como e porque esse mecanismo atuou nos processos de empobrecimento e diferenciação do campesinato no Brasil.

Na arena distributiva, a multiplicidade dos interesses dos atores participantes - no caso os milhares de pequenos produtores rurais - se põe além da capacidade dos modelos dos grupos de pressão porque se trata de uma política individualista.

A prática da cooptação, nesta fase, predominou no relacionamento entre esses atores privados e os atores públicos, com a função de intermediação, com os atores públicos responsáveis pelas decisões.

A política de crédito rural, também, pode ser enquadrada como uma política regulatória não só por ter envolvido uma escolha direta entre quem seria favorecido - no caso os grandes produtores rurais e as grandes empresas dos complexos agro-industriais - e quem seria desfavorecido - no caso os milhares de pequenos produtores - como porque as decisões para o grupo do complexo agro-industrial eram tomadas com base em regras gerais.

Os impactos das decisões abrangiam esses setores da economia, não sendo, portanto, desagradáveis para além do nível desses setores. A arena regulatória, ao contrário da arena distributiva, parecia ser composta de uma multiplicidade de “grupos organizados” em torno de interesses e atitudes compartilhadas.<sup>128</sup> As decisões, neste caso, nasciam do conflito e da concessão ou compromisso entre os interesses que se tangenciam e que envolviam o conjunto dos setores do complexo agro-industrial.

---

<sup>128</sup> idem, idem

#### 4. 3. A Fase de Declínio na Política de Crédito Rural e seus Impactos à Modernização da Agricultura

##### 4. 3. 1. A Crise do Padrão de Financiamento Rural e Suas Implicações à Modernização da Agricultura

A partir de 1980, num ambiente institucional dado pelo agravamento da crise cambial e de recrudescimento das pressões inflacionárias, o governo federal passou a manejar as políticas monetária e creditícia para conter o déficit público e reduzir o crédito doméstico líquido, como exigência do FMI, e assim administrar a crise econômica.<sup>129</sup>

O impacto social dessas políticas restritivas, sobre o SNCR, se manifestou não só numa substancial e rápida redução do volume de crédito em mais de 50% (1984), como numa mudança das regras e condições de operação do crédito rural. Ademais, ao lado dessas restrições do crédito, a crise do padrão de financiamento à agricultura significou, de um lado, novas regras de remuneração do crédito bastante próximas do mercado financeiro em geral e, de outro, o enfrentamento que os produtores rurais passaram a ter não só assumindo seus gastos de investimento, e em parte de custeio, como em suas decisões capitalistas frente ao “**portfólio**” de valorização do capital. Em face dessas mudanças, o padrão de financiamento rural passou a apresentar visíveis sinais de esgotamento sem que fosse possível o governo definir o novo SNCR.<sup>130</sup>

A perda do dinamismo do “**fundo público**”, na verdade, atendia a uma dupla motivação da política monetária restritiva: de um lado, a contenção do “fundo público” se ajustava a necessidade de redução do déficit público e do controle da expansão da base monetária e do crédito primário e, de outro, o aumento da parcela dos depósitos à vista dos bancos comerciais visava restringir o crédito em geral destes bancos.

No entanto, o recrutamento de **fundos privados**, via direcionamento compulsório dos depósitos à vista, não consegue ter sucesso devido a queda na “**preferencia pela liquidez monetária**” face à aceleração inflacionária.

Como conseqüência disso, o CMN voltou a manipular a alíquota das exigibilidades dos bancos que chegou a alcançar 55% (1984). Ao lado das restrições do crédito, a crise do padrão de financiamento à agricultura significou também a perda do tratamento diferencial de suas relações com o setor financeiro. Com a retratação do crédito e a mudança nas condições de financiamento do SNCR, portanto, a remuneração do crédito rural voltou a se aproximar das condições do **mercado financeiro em geral**.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> COMIN, Alexandre. (e) MULLER, Geraldo. op. cit. p. 51-54 MUNHOZ G. p. 14-18

<sup>130</sup> KAGEYAMA, Angela (e) Et alli. op. cit. p. 61-63

<sup>131</sup> idem. p. 63-65

Com a ruptura definitiva da dívida externa em 1982 - dada pelo fechamento da entrada líquida de capitais - tem-se também a liquidação do padrão de financiamento da economia brasileira, e, simultaneamente, uma alteração na forma de captação dos recursos financeiros do setor público. Há, portanto, razões para se acreditar que a crise do padrão de financiamento rural e a conjuntura desfavorável tenham afetado a agricultura na fase de “**maturidade**” de sua base técnica impondo uma “recessão” no projeto de modernização compulsória.

Em 1984, o governo federal acata o programa de ajuste do FMI que visava comprimir a demanda interna e alterar os preços relativos de modo a estimular a geração de excedentes na balança comercial. Os desdobramentos dos acordos com o FMI, além do impacto negativo sobre as finanças públicas e do aprofundamento da política recessiva, resultaram no “desnudamento” do desequilíbrio financeiro do setor público, levando o governo a rever sua programação de corte gradual dos subsídios, à agricultura para uma abrupta eliminação.<sup>132</sup>

Assim é que, para a safra de 1983/84, as AM decidem aplicar 85% da variação das ORTN's e mais 3% a título de juros como encargos para empréstimos do crédito rural. Na safra 1984/85, a indexação se torna plena de maneira que o crédito rural, pela primeira vez, passa a apresentar taxas de juros reais positivas (3%). Essa taxa de juros (3%), ainda assim, conserva uma certa vantagem em relação ao crédito convencional cuja taxa de juros no mercado bancário nacional ainda são superiores.<sup>133</sup>

Com o fim do subsídio, em 1984, pelo menos na forma como foi concebido nos anos 70, o crédito rural deixou de ser um instrumento poderoso e privilegiado de acumulação produtiva como fora no passado. Em lugar de taxas de juros negativas e diferenciadas, de acordo com a escala de produção, os produtores passaram a pagar correção monetária plena acrescida de juros de 3% a. a. Os limites para obtenção de crédito de custeio também foram drasticamente alterados.

Mesmo os pequenos produtores, acostumados a financiar 90% do UBC, em alguns casos, tiveram este percentual reduzido para 60%; enquanto isso, os grandes produtores tiveram esse limite máximo reduzido para 40% e 60% do UBC, dependendo do produto cultivado. Essas mudanças significaram o reconhecimento explícito de que a política agrícola lastreada no crédito subsidiado e abundante, realmente, havia se exaurido.

A ruptura definitiva do padrão de financiamento rural, centrado no SNCR, se deve, entre outros, aos seguintes motivos:

---

<sup>132</sup> COMIN, Alexandre. (e) MULLER, Geraldo. op. cit. p. 71-76

<sup>133</sup> BUAINAIN, Antônio Márcio. e SOUZA FILHO, H. M. de A Trajetória Recente da Agricultura da recessão e Recuperação. in: Política Econômica da Nova República. Ricardo Carneiro e et alli. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986. p. 66-68

(1) ao esgotamento das fontes de financiamento baseadas nos depósitos à vista e nos saques a descoberto através da “conta movimento” do BB;

(2) as distorções e desvios inerentes ao financiamento subsidiado que acabavam anulando os aspectos positivos da política de crédito rural;

(3) ao aprofundamento e ampliação do processo de modernização da agricultura, induzido pela política de crédito rural, que acabaram implicando em crescente expansão da demanda por recursos que dificilmente poderia ser atendida nas mesmas bases da década de 70.<sup>134</sup>

Com o “desmonte” do SNCR, dado pela superação da estratégia de modernização e pela criação de “novos estímulos” ao uso de “insumos modernos”, restou à política de crédito rural apenas uma preocupação imediata manifesta no crédito de custeio e comercialização dirigidos para o financiamento dos custos variáveis das safras agrícolas seguintes.

Mais ainda, a partir de 1985, o Estado, ao invés de tentar assegurar a rentabilidade dos capitais agrícolas ex-ante, via crédito diretamente subsidiado, passou a manipular os preços mínimos visando estimular a produção de certos produtos de acordo com as condições dos mercados interno e externo.<sup>135</sup>

Com isso, o preço mínimo perdia o seu papel passivo diante do mercado - no sentido de que não influía preponderantemente na alocação dos recursos produtivos entre os diversos segmentos da agropecuária - e passou a ter um papel crescentemente ativo. A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) aparecia, aos “olhos do governo”, como uma alternativa da intervenção, quer do ponto de vista da capacidade financeira do Estado, quer do ponto de vista das condições de operação da agricultura, num contexto econômico de instabilidade e incerteza.<sup>136</sup>

Como entender a mudança de ênfase da política de crédito rural para a PGPM. A resposta a esta questão tem que ser buscada na própria política de modernização da agricultura pós-64, que culminou com a constituição dos “Complexos agro-industriais” (CAI's) a partir dos 70, cujo propósito em última análise foi articular e soldar os três segmentos fundamentais do CAI's - o D1 para a agricultura, a nova agro-indústria oligopólica processadora e os segmentos modernos da agricultura - através do crédito rural e dos “fundos públicos” específicos para crédito agro-industrial.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> idem. p. 68-69

<sup>135</sup> BUAINAIN, A. M. (e) SOUZA FILHO, Hildo M. de op. cit. p. 55-56

<sup>136</sup> idem. p. 68-69

<sup>137</sup> SILVA, José Graziano da. A Questão das Políticas Agrícolas numa Agricultura Moderna. Fortaleza. SOBER, 1988. p. 260-262

Na verdade, com a constituição dos diversos CAI's, e a conseqüente superação da dicotomia agricultura-indústria, o processo de formação dos preços dos produtos agropecuários que integram os CAI's mudam o sentido da determinação.

Dado que os produtos agropecuários são agora insumos para os outros ramos da cadeia produtiva, o sistema de preços relativos dos macro-complexos agro-industriais que acabam por fixar as margens de lucro dos produtos agrícolas, e, na medida em que os produtores rurais se tornam especializados num único produto, a própria rentabilidade de seus capitais também passa a ser determinada.

Como o preço final da cadeia, em última instancia, está sempre limitada pela capacidade de pagamento dos consumidores - em particular dos trabalhadores - a tendência é sempre repassar para trás as pressões para reduzir a margem de lucro do elo mais fraco da corrente via redução dos preços dos insumos e matérias-primas adquiridas.<sup>138</sup>

Apenas no caso do “elo agrário” integrado aos CAI's isso não é possível, dada a natureza oligopólica dos setores D1 a montante da agricultura. Configura-se aí uma “tesoura de preços” em que a renda dos produtores rurais fica comprimida, de um lado, pelos setores oligopólicos que lhes vendem os insumos agro-industriais e bens de capital e, de outro, pelas agro-industriais processadoras - oligopsônicas em sua maioria - que lhes compram os insumos agrícolas.

É por essa razão, e não apenas pelas dificuldades de manter os incentivos creditícios, que a política de preços mínimos ganhou importância na década de 80.<sup>139</sup> Com a generalização dos CAI's, portanto, tornou-se fundamental aos capitais não-integrados a fixação de “barreiras institucionais” para impedir que o repasse para trás na cadeia produtiva viesse inviabilizar as margens mínimas de rentabilidade para os capitais alocados exclusivamente nas atividades agrárias, particularmente nos momentos de crise. Gesta-se, assim, uma política de preços por produto.

Em razão dessa especificidade por produto, que se traduz num fracionamento do poder regulador do Estado e da diversidade dos interesses internalizados nos CAI's, a política de preços acaba não só “politizando” as políticas agrícolas, mas, também, gestando várias “arenas decisórias” para cada situação. Vale dizer, os produtores rurais procuram se organizar para defenderem “os seus preços” em função dos seus interesses quase sempre opostos aos demais segmentos dos complexos agro-industriais.

Esse conflito tem que ser arbitrado - ou pelo menos organizado e acompanhado - pelo Estado via o manejo inclusive de outras medidas políticas e administrativas. Com isso, se as políticas agrícolas tornam-se, de um lado, fundamentais, para “harmonizar” os interesses internalizados dos CAI's; de

---

<sup>138</sup> idem. p. 262

outro, a necessidade dos produtores rurais especialmente os não-integrados de se organizarem por produto, acirra ainda mais os conflitos de interesses. Como consequência dessas organizações dos produtores rurais por produto, têm-se:

(1) uma negociação em melhores condições de igualdade com os capitais oligopólicos e oligopsônicos integrados nos CAI's;

(2) um enfraquecimento da representação formal e legal dos produtores rurais em detrimento do fortalecimento das representações reais das associações dos produtores rurais por produto; e

(3) uma nova postura do Estado dada pela substituição de uma regulação geral para todos os capitais por uma **regulação específica** para certos capitais privados em particular.<sup>140</sup>

#### 4. 3. 2. Conflito de Interesses e a Balcanização do Aparelho de Estado

Como se vê, a política de modernização aprofundou o fosso entre a representação formal e a representação real do patronato rural brasileiro. Como resultado, as organizações por produtos agro-indústrias - incluindo aí as cooperativas - vem assumindo de fato a representação dos produtores rurais com a vantagem de poderem articular os grandes e pequenos produtores fornecendo aqueles à “massa de manobra” essencial para, “democraticamente”, exercerem o seu poder de pressão junto ao governo.<sup>141</sup>

Quanto ao Estado - como árbitro quase sempre aparentemente parcial dos conflitos - também distribui favores a seus apadrinhados justamente aqueles que se apropriam de partes do aparelho de Estado. Tem-se, assim, uma “**balcanização do aparelho de Estado**” por grupos particulares - não por delegação ou em nome de um setor ou fração de classe - que articulam as “benesses” com certos segmentos burocratas do governo em benefício próprio.<sup>142</sup>

Essa “**balcanização**” ou “feudalização” combina tráfico de influência privada com a manipulação das “informações insiders”. Mais, diferentemente dos “lobbies”, a “**balcanização**” resulta não apenas no redirecionamento das políticas públicas setoriais em função de certas determinações específicas, como também numa “captura” de segmentos do aparelho do Estado vitais aos interesses desses grupos de pressão.<sup>143</sup> É dentro dessas perspectiva, que, talvez, se possa

---

<sup>139</sup> idem. p. 262-264

<sup>140</sup> idem. p. 264-265

<sup>141</sup> idem. p. 265-266

<sup>142</sup> Sob o conceito de “balcanização” ver De JANVRY, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin América*. London, The John Hopkins Univ. Press, 1981, p. 182-201. Ver ainda de JANVRY, Alain. *Why Do Governments do What They Do? The Case of Food Price Policy*. Berkeley, Univ. of Califórnia, 1986. p. 185-210

<sup>143</sup> SILVA, José Graziano da. op. cit. p. 244-245

compreender o refrão do discursos neo-liberais em cima da inoperância e da inadequação da estrutura administrativa do aparelho estatal na era dos CAI's.

Com a “**feudalização**” do Estado, também se acentua a instabilidade e mesmo as contradições entre as diversas políticas agrícolas. Essa instabilização das políticas agrícolas, por sua vez, resulta da interação dos conflitos de interesses entre os grupos intragovernamentais - os “condutores da modernização” e os “ administradores da agricultura” - e entre estes e os grupos de pressões - organizados em associações por produto - do que resulta o amalgamento e as modificações, viesadas ou não, das políticas agrícolas.<sup>144</sup>

Combina-se, assim, a competição dos grupos oligopólicos dos CAI's - que lutam pela captura de certos segmentos do aparelho estatal vitais à sua acumulação privada com as distintas base de poder de alguns estamentos burocráticos - que não só atuam como captadores e transmissores das reivindicações dos grupos de pressão como também possuem objetivos específicos e muitas vezes divergentes para as políticas agrícolas que são implementadas - que se subordinam a esses grupos de interesses, como forma de garantir sua própria sobrevivência econômica, social e política.<sup>145</sup>

## **V. A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL À MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA**

A “avaliação compreensiva”, como método analítica mais adequado para a avaliação de políticas publicas, tenta combinar a análise do processo - com base em critérios de eficácia e eficiência, e dos impactos, com base no critério de efetividade - provocados pela implementação de uma dada política ou programa previamente formulados.

Neste sentido, o processo de avaliação consiste em confrontar e relacionar os objetivos e metas previamente definidos com os resultados e produtos alcançados e, também, analisar a conexão entre os “inputs” e os “outputs” e “outcomes”, visando compreender os fatores determinantes que interferiram na implementação.

Dependendo do tempo em que a pesquisa da avaliação dos impactos é realizada - se ex-ante, durante ou ex-post a implementação - ela pode ser retrospectiva, prospectiva, formativa e integrativa. Deseja-se para fins deste trabalho apenas resumir alguns resultados das avaliações retrospectivas, ou seja, daquelas que examinam os resultados da política de crédito rural implementada, no passado

---

<sup>144</sup> idem. p. 267-268

<sup>145</sup> SILVA, José Graziano da. Por uma nova Política Agrícola. R. Econ. Rural, Brasília, 24:(3): 283-292, jul/set 1986. Ver ainda SILVA José Graziano da. op. cit. p. 268-271

recente, com vistas a identificar certas distorções no programa de modernização da agricultura brasileira.

### 5. 1. Avaliação dos Impactos da Política de Crédito Rural à Modernização da Agricultura

A modernização da agricultura brasileira, sob o comando da política de crédito rural subsidiado, provocou uma série de mudanças de natureza econômica, social, política e tecnológica. Neste sentido, a modernização da agricultura brasileira gestou “efeitos endógenos e exógenos” próprios a qualquer tipo de desenvolvimento na agricultura.

Procurar-se-á apontar apenas os “efeitos endógenos” - impactos sobre a produção e produtividade, sobre a estrutura fundiária e sobre o emprego - deixando, portanto, de aprofundar os “efeitos exógenos” relativos, por exemplo, ao aumento dos acidentes de trabalho no campo, a redução da produção de alimentos, aos conflitos sociais da luta pela terra e aos problemas de destruição do meio ambiente.

As mudanças da base tecnológica da agricultura, fundadas na forte agroquimificação e agromecanização, apesar de significativas, se concentraram nos Estados do sul e sudeste do país.

Para se ter uma idéia, no período de 1970/85, a consumo de fertilizantes (15, 5% a. a. ) e defensivos (7,2% a. a. ) superaram de longe as expectativas do governo. Quanto a mecanização o número de tratores utilizados nos estabelecimentos agropecuários saltou de 166 mil (1970) para 652 mil (1985).

Apesar desse crescimento, a proporção de estabelecimentos com trator passou de 2, 4% (1970), para apenas 7,0% (1985), mostrando o caráter excludente da política de modernização estimulada pelo SNCR.<sup>146</sup> O processo de transformação da base técnica, embora continuasse no período de 1980/85, é significativamente mais lento do que o período 1970/80.

Hoffmann e Kageyama, em recente trabalho, demonstram que houve, entre 1970 e 1980, um movimento de relativa descontração espacial do crédito rural em direção às regiões periféricas - centro oeste, norte e nordeste - e também de descontração setorial dos produtos básicos do mercado interno - arroz, feijão, mandioca, milho e trigo - em relação aos produtos exportáveis ou industrializados - algodão, cacau, amendoim, café, cana-de-açúcar e soja - do mercado externo, sem que tivesse havido uma ação deliberada por parte dos formuladores da política de crédito rural para tal fim.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> SILVA, José Graziano da. As Políticas da Crise: A Trajetória da Agricultura Brasileira de 1981 a 1987. Campinas, IE/UNICAMP, 1988, p. 17-19. Ver também KAGEYAMA, Angela (e) SILVA, Graziano da. Os Resultados da Modernização Agrícola dos Anos 70. Campinas, IE/UNICAMP, 1983. p. 9-13

<sup>147</sup> HOFFMANN, Rodolfo (e) KAGEYAMA, Angela. Crédito Rural no Brasil: Concentração Regional por Cultura. Rev. Econ. Rural. 25(1): jan/mar. 1987. p. 31-50

Eles atribuem a isso, além da dinâmica da industrialização da agricultura em direção ao centro-oeste, a necessidade de expansão horizontal com base em empresas familiares tecnificadas e também devido a expansão do crédito rural em direção a fronteira agrícola face ao fenômeno de “**territorialização**” do grande capital.

O efeito mais geral da modernização da agricultura, sob o estímulo do crédito rural, consistiu num aumento da produção agropecuária que saltou, no caso de grãos, de 18,1 milhões de ton. (1970) para 59,7 milhões de ton. (1985). A pecuária, neste mesmo período, passou de 78 milhões de cabeças para 128 milhões de cabeças.<sup>148</sup>

A produtividade de trabalho cresceu em mais de 1% a. a. e a produtividade da terra em mais de 2,7% a. a. em termos de valor gerado. Entre 1970 e 1980, as áreas utilizadas com lavouras permanentes, temporárias e pastagens cultivadas cresceram em 2,7%, 4,0% e 7,4% a.a., respectivamente.

No bojo destas transformações da agropecuária brasileira, a propriedade da terra, que já se encontrava concentrada nos anos 60, concentrou-se ainda mais neste período com um índice de Gini crescendo de 84,4% (1970) para 85,9% (1980).<sup>149</sup> Esse processo de alta concentração da estrutura fundiária brasileira significou, na realidade, uma exclusão efetiva de qualquer tipo de acesso à terra decorrente do substancial aumento das grandes propriedades em detrimento das pequenas.

Houve também uma forte mudança na composição do produto agrícola em função do crescimento acelerado das culturas modernas (matérias-primas agro-industriais e exportáveis) em detrimento das culturas tradicionais (alimentos básicos) voltadas para o mercado doméstico.

A concentração fundiária, aliada a intensa concentração de base técnica e a alteração na composição do produto agrícola, por seu turno, alterou profundamente a estrutura do emprego rural.

A participação da PEA do setor primário na PEA total caiu de 44,3% (1970) para 29,9% (1980). A PEA agrícola manteve-se praticamente estagnada entre 1970 (13,0 milhões de pessoas) e 1980 (13,11 milhões de pessoas), a despeito do produto agropecuário ter crescido a taxa de 5,5% ao ano neste período. A taxa de crescimento do número de pessoas ocupadas na agricultura que tinha sido de 3% a. a. (1970/75), com os efeitos da modernização, caiu para 0,2% a. a. (1975/80).

A subida da participação relativa do trabalho assalariado no total do emprego de 24% (1970) para 36% (1980) em detrimento da mão-de-obra familiar - reflete o intenso processo de expansão das

---

<sup>148</sup> REYDON, Bastiaan P. (e) SILVA, José Graziano da. Impactos do Progresso Técnico na Agricultura: 1960-1980. Campinas, IE/UNICAMP, 1985 (mimeo). p. 38-46

<sup>149</sup> KAGEYAMA, Angela. (e) SILVA, José Graziano da. op. cit. p. 2-7. Ver também REYDON, Bastiaan P. (e) SILVA, José Graziano da op. cit. p. 46-47

relações de trabalho tipicamente capitalista, em particular nas formas de trabalho temporário e por empreitada, na agricultura brasileira.<sup>150</sup>

A modernização da agricultura brasileira, além dos diversos impactos citados, gerou também um aumento acentuado nas desigualdades das rendas. Para se ter uma idéia, a parcela da renda apropriada pelo decil mais rico (10+) da PEA do setor agropecuário passou de 34,7% (1970) para 47,7% (1980); enquanto, no mesmo período, a renda agrícola da metade mais pobre (50-) caía de 24,2% (1970) para 17,9% (1980).

Os salários rurais, tanto do pessoal especializado, (os mensalistas) como do trabalhador volante (diarista), que tinham crescido em 7,1% e 13,3% a. a. , no período de 1970/75; decresce acentuadamente para 2,2% e 1,3% a. a. entre 1975 e 1980. O comportamento dos preços dos produtos agrícolas, embora seguissem aos dos salários rurais, continuaram em 1980 80% mais altos do que em 1970.

Por último, vale a pena lembrar o crescimento da violência no campo, com a média anual de trabalhadores rurais assassinados - em particular os líderes sindicais - saltando de 40 (1975/80) para cerca de 180 (1980/85), perfazendo um total de mais de mil mortes nesses últimos dez anos.

Como se vê, se é verdade que a “modernização conservadora” da agricultura brasileira gerou, de um lado, a expulsão da produção agropecuária, via importação de novas técnicas e de novas áreas; de outro, ela também provocou um aumento na concentração da riqueza e da renda, via impedimento do acesso à terra, do que resultou o aumento do êxodo rural e dos índices de desemprego e subemprego sazonal e da violência no campo.<sup>151</sup>

## 5. 2. As Mudanças no Padrão do Financiamento da Agricultura Brasileira

A política de crédito rural, como principal instrumento da modernização da agricultura, serve para ilustrar as pressões, conflitos e alianças que são construídas e alteradas em tornos de certos interesses privados e públicos ao longo dos anos 70 e 80. Este processo de modernização da agricultura, ao alterar as relações sociais de produção vigentes no meio rural, gestou novas frações de classes e segmentos sociais de produtores e trabalhadores e unificou os mercados de trabalho, de matérias-primas, de alimentos e de bens e serviços agrícolas em geral junto aos setores urbanos-industriais a montante e a jusante.

Com a crise do padrão de financiamento do setor público, e com ela do setor público agrícola em particular, altera-se a política pública agrícola de apoio a produção, investimento e comercialização da

---

<sup>150</sup> idem. p. 13-20. Idem. p. 47-49

<sup>151</sup> SILVA, José Graziano da. As Políticas da Crise: op. cit. p. 22

agricultura. Apesar da acentuada queda na participação dos fundos públicos, as safras agrícolas superaram os limites de produção de 70 milhões de grãos nos anos 80.

A moderna agricultura brasileira, agora mais competitiva no mercado mundial em face dos investimentos realizados no período imediatamente anterior, cresceu em função dos preços internacionais favoráveis de certas commodities - principalmente a soja e a laranja - e do **upgrading** proporcionado pela agroindústria processadora montada nos anos 70.

Assim, mesmo com a queda do crédito rural, o crédito de comercialização e o pagamento pelos produtos agrícolas aos preços mínimos, por parte da agroindústria aos seus fornecedores, assegurou grande parte do auto-financiamento dos agricultores.

As grandes empresas agro-industriais, não só passaram a financiar os produtores rurais fornecedores de matérias-primas, intermediando recursos líquidos no mercado financeiro geral, como também atuar no mercado mercantil a termo. Esta forma de financiamento agropecuário, baseado na antecipação da compra do produto e o seu sistema de hedge, ganhou autonomia e se transformou num nova opção de acessar liquidez no sistema financeiro nacional. A Bolsa de Mercadorias & Futuros de São Paulo, por exemplo, chegou a negociar cerca de U\$500 bilhões no primeiro semestre de 1994.<sup>152</sup>

Há também formas de financiamento agrícola para alguns produtos específicos, a exemplo do milho e tomate, baseadas na antecipação de sementes e insumos agrícolas, por parte das agro-indústrias e cooperativas, aos pequenos produtores rurais integrados. No caso de alguns dos citricultores paulistas, o esquema de financiamento da produção se deu através de contratos de participação na produção.

Como se observa, com estes exemplos, os esquemas de financiamento privados ocorreu nos setores integrados da cadeia produtiva de certos produtos do sistema agroalimentar, por parte dos supermercados e hipermercados, e de processamento de matérias-primas por parte das agro-indústrias. O sistema de **catering** de distribuição refeições, que fornece cerca de 12 bilhões de refeições coletivas para empresas e famílias dentro e fora de casa, passou a se constituir um outro segmento demandante direto de fornecedores de alimentos, sem intermediação, e também financiador de produtores rurais.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Ver Estado de São Paulo. 21/08/94. p. b4.

<sup>153</sup> Sobre este assunto, ver Revista Exame. 21/03/90, p. 63 e Revista Exame. 12/05/93. p. 93.

## VI. CONCLUSÃO

É certo que a política de crédito rural se constituiu no principal instrumento de política pública agrícola de que se fez uso o Estado para promover a modernização da agricultura e a integração da agricultura à indústria através da formação dos complexos agro-industriais.

Como principal instrumento de política econômica manipulado pelo Estado, o crédito rural, em todas as etapas do processo de formação e implementação, sempre expressou os interesses dos grupos que maior influência exerciam sobre as decisões do governo.

É assim que, nestes termos, o crédito rural esteve beneficiando principalmente: (1) os médios e grandes produtores rurais, (2) as indústrias de máquinas e insumos agrícolas e os bancos.

É claro que estes grupos não foram os únicos beneficiado - além destes há os comerciantes de insumos e máquinas, os intermediários de produtos agrícolas, as indústrias processadoras, os exportadores, etc. - e nem se encontravam isolados já que os interesses de diferentes grupos se interpenetravam muitas das vezes numa mesma pessoa ou empresa vinculada a diversos setores.

Apesar das distorções provocadas pela política de crédito rural, ela vingou porque viabilizou a combinação dos interesses do governo, dos burocratas, dos industriais, dos bancos, da agroindústria e dos grandes produtores agrícolas “unidos pela industrialização da agricultura”.

Esse pacto de interesses tinha características muito próprias: Em primeiro lugar, além da forte concentração do poder decisório das políticas públicas agrícola, formou-se um mercado de serviços políticos de intermediação por “cima do Congresso”. Como decorrência desse processo de forte concentração de poder, os custos de condução de “lobbying” e seu nível de organização passaram a ser relativamente baixos.

A “aliança” da tecnocracia, com os grupos de interesses organizados daqueles setores, permitia que certas agências desfrutassem de grande poder político e administrativo para impor certos tipos de decisões. Enquanto isso, as agências do governo que defendiam interesses difusos e setoriais de produtos não organizados tenderam a perder poder administrativo, orçamento e “status político”.

Em segundo, os atores que conduziam os processos decisórios serviam a interesses muito específicos, além de seus próprios interesses pessoais. Assim, ao internalizar em poder para suas instituições, a tecnocracia não só recebia elevados salários públicos, como a promessa de bons honorários no setor privado, caso viessem a deixar o setor público. A concentração de poder tornava o “lobbying” mais barato, mais lucrativo e menos incerto. O grande risco ficava por conta do regime autoritário que permitia esta concentração de poder em poucas mãos.

Com a ruptura do padrão de financiamento rural e a mudança do regime político, além das diversas críticas em cima desse modelo de política agrícola face aos “desvios” cometidos, também rompeu-se o pacto de interesses constituído nos anos 70.

A partir daí começou a se formar uma nova coalisação entre os produtores industriais de insumos e máquinas agrícolas, os de agro-industria de processamento, os produtores rurais e as cooperativas. Nasceram, também, movimentos políticos de ampla coalisação em torno de certos interesses dos grandes produtores agrícolas, como o caso da “Frente Ampla”.

As lideranças agrícolas voltaram a cobrar posições políticas mais atuantes do Ministério do Agricultura e a apoiá-lo de forma mais decisiva na arena política. Passaram a cobrar posições idênticas dos parlamentares que eles dão sustentação política. É difícil, entretanto, saber até onde vai os limites dessa ação política.

A primeira vista, tudo indica que seja apenas um teste de força desses grupos sociais de interesses agrícolas para marcar posição na nova arena política, quando, para não dar mais um “calote” no Banco do Brasil, ameaçam as reformas e exigem o perdão de suas dívidas em troca de favores do Estado. Entretanto, a ultrapassagem desse limite, para uma nova situação de privilégios para o setor rural, também não deve ser descartada.

Retomando aqui as idéias postas na introdução, pode-se dizer que a visão de um Estado portador de uma nacionalidade do “capital em geral”, cuja lógica só se expressa como tendência, só tem sentido a um nível elevado e genérico de abstração.

Ao nível das políticas públicas, o **Estado em ação** procura administrar politicamente os conflitos de interesse dos capitais individuais cuja dinâmica é dada pela concorrência e pela acumulação setorial do capital. Os capitais individuais demandam junto ao Estado as condições políticas concretas, via a política econômica, que facilitem a sua reprodução social.

Essas condições, no caso dos CAI's, expressam uma diferença básica que resulta deles serem ou não capitais integrados numa mesma cadeia produtiva e que envolvem interesses do capital agrário, industrial, bancário e comercial - que podem estar ou não organizados sob o comando do capital financeiro.

Visto dessa maneira, as visões “instrumentalistas” e “estruturalistas”, ou mesmo a da “lógica do capital”, são limitadas para explicar os papéis que o Estado capitalista moderno no Brasil assume ao nível do processo das políticas públicas setoriais. Essas visões, na verdade, precisam ser completadas nesse outro nível intermediário de abstração em que se dá a “ação pública” do Estado, através da formação e implementação das políticas públicas setoriais.

Há que se entender a luta de classes aí como o móvel e expressão social das contradições das relações sociais de produção que se manifestam, a medida em que avançam ou retardam-se as forças produtivas, nos conflitos das relações de trabalho e na competição entre as diversas formas de capitais. Por isso, os vários capitais individuais, para não se auto-destruírem ao nível da concorrência, precisam do poder regulador no Estado.

Cabe lembrar, entretanto, que o Estado de que os capitalistas precisam não devem se colocar “acima das classes sociais” - aliás só o fazendo para legitimar-se como “guardião” da sociedade capitalista como um todo e para reproduzir as próprias relações sociais de produção do capital em geral da qual faz parte - mas sim aceitá-las para que possa ser apropriado pelos distintos capitais ou frações de capitais sob o comando hegemônico deste ou daquele grupo oligopólico.

O papel do Estado, como árbitro dos interesses antagônicos envolvidos em torno dessa ou daquela política pública, advém, portanto, da própria legitimação política que os grupos de interesse privados conseguem alcançar em torno do processo de acumulação de capital em geral. As novas articulações privadas, em torno de uma agricultura crescentemente integrada a montante e a jusante, redefine novos papéis, com a emergência de novos atores sociais, e expõe o Estado a formulação de novas estratégias de políticas setoriais à agricultura.

**Referências**

- ANDERSON, James E. *Public Policy-Making*. London, T. Nelson e Sons, 1975.
- BACHRAD, Peter. & Baratz, Morton S. *Decisions and Non decisions: An Analytical Framework*. *American Political Science Review*, Baltimore, 57/1973
- BARDACH, E. *The Implementation*. Massachusetts, The Mit Press Cambridge, 1978.
- BLINDER, Merilee. *Policy Content and Context*. In: *Politics and Policy Implementation in third World*, 1980.
- BROWNE, Angela & WILDVISK, Aaron. "What Should Evaluation Mean to Implementation (1983)" in: *Implementation*.
- BROWNE, Angela and WILDVISK, Aaron. "Implementation as Mutual Adaptation", 1983.
- BELIC, Walter. *Agro-industria Processadora e Política Econômica*. Campinas, IA/UNICAMP, 1987. Tese de Doutorado. (mimeo).
- BELIC, Walter. *Um Estudo Sobre Financiamento da Política Agroindustrial no Brasil(1965-1987)*. Texto Para Discussão nº35. Campinas, IA/UNICAMP, abril/1994.
- BOBBIO, Norberto. "Política" in: *Dicionário de Política*. N. Bobbio e et alli. Brasília. UNB. 1986
- BEETHAM, David. *A Burocracia*. Lisboa, Estampa. 1988.
- BUAINAIN, Antônio Márcio. & SOUZA FILHO, H. M. de *A Trajetória Recente da Agricultura da recessão e Recuperação*. in: *Política Econômica da nova república*. Ricardo Carneiro e et alli. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. Campinas, Papyrus, 1986.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1972.
- CARVALHO, David Ferreira. *Crise do Padrão de Financiamento da Agricultura e a Regulação Estatal da Modernização da Agricultura Brasileira*. Campinas, IA/UNICAMP, 1994. Tese de Doutorado.
- CARVALHO, David Ferreira & CARVALHO, Maryan Jansen Cutrim. *Uma Proposta de Montagem de um Sistema de Controle e Acompanhamento de Programas e Projetos*. Belém, Sagri, 1996.
- CASTRO, Maria Helena G. *Avaliação de políticas e Programas Sociais: Contornos e Perspectivas de um Campo de Estado em Expansão*. Campinas, NEPP/UNICAMP, 1989.
- COHEN, E. & FRANCO, R. *Evolution de Proyectos Sociales*. B. Aires, ILPES/ONV/OEA, 1988.
- COHEN, March and COHEN, Olsen. "A Garbage: Can Model of Organizational Choice". In: *Administrative Science Quarterly*, 1972.
- COBB, W, R, & ELDER, Charles D. "The Politics og Agenda - Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory" in *Journal of Politics*, 33 (n)/(1971).
- COMIN, Alexandre & MULLER, Geraldo. *Crédito, Modernização e Atraso*. Cadernos CEBRAP, São Paulo, CEBRAP, nº 6, 1985.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e Industrialização no Brasil*: Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

- DELGADO, Guilherme C. *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985*. São Paulo, UNICAMP/ CONE, 1985.
- DE JANVRY, Alain. *The Agrarian Question and Reformism in Latin América*. London, The John Hopkins Univ. Press, 1981.
- DE JANVRY, Alain. *Why Do Governments do What They Do? The Case of Food Price Policy*. Berkeley, Univ. of Califórnia, 1986.
- ELMORE, Richard F. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" in: *Political Science Quarterly*, 94(4) Winter. 1980
- ESTADO DE SÃO PAULO. 21/08/94. p. b4.
- FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, M. *Avaliação Política e Avaliação de Políticas*. in: *Análise e Conjuntura*. 1(3) set/dez, 1986.
- GLINDLER, Merilee. "Policy Content and Context". in: *Politics and Policy Implementation in the Third World*. 1980.
- HAM, Christopher & HILL, Michael. *The policy Process in the Modern Capitalist State*. Sussex, Harest Press, 1984.
- HOFFMANN, Rodolfo & KAGEYAMA, Angela. *Crédito Rural no Brasil: Concentração Regional por Cultura*. *Rev. Econ. Rural*. 25(1): jan/mar. 1987.
- HECLO, H. "Review Article: Policy Analysis" in *British Journal of Political Science* 2, (1972).
- IESP/FUNDAP. *Déficit e Endividamento do Setor Público*. São Paulo, Relatório de Pesquisa nº 5, 1988.
- JESSOP, Bob. *Teorias Recientes sobre el Estado Capitalista*. Cambridge, *Journal of Economic*, Vol 1, 1977.
- KAGEYAMA, Angela et alli. *O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: Do Complexo Rural aos Complexos Agro-industriais*. Campinas. IE/UNICAMP, 1987.
- KAGEYAMA, Angela (e) SILVA, Graziano da. *Os Resultados da Modernização Agrícola dos Anos 70*. Campinas, IE/UNICAMP, 1983.
- KIVINIEMI, Markku. *Public Policies and Targets: A Tipological Elaboration of Concept of Implementation*. Paris, ips 4, july/1985.
- KINGDON, John W. *Agenda, Alternativas and Public Policies*. Boston, Brow and Co, 1984.
- LEFF, N. H. *Economy Policy à Making and Development en Brasil, 1947-1964*. New York, John Wiley and Ions Inc. 1968.
- LINDBLOM, Charles E. *O processo de Decisão Política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- LOWI, Theodore J. "American Business Public Policy: Caso studies and Political Theory" *World Politics*, XVI, Junho de 1964.
- LOWI, Theodore J. *Distribution, Regulation, Redistribution: The Function of Government*. In: *Public Policies and Their Politics*. New York, Ripley, R & WW Norton, inc, 1966.
- LOWI, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, Choice*. In: *Public Administration Review* 30(2), mai/ jun/1970.

- MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- MACPERSON, C. B. Necessitamos um Teoria de Estado. Revista de Cultura e Política. São Paulo, CEDEC, nº. 2, ago/out de 1980
- MANOILESCO, Mihail. O século do corporativismo. Doutrina do corporativismo integral e puro. Rio de Janeiro, José Olympio, 1938.
- MEDINA, Ana Maria Vaz de Assis. Modelos e Lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. Análise e Conjuntura. Belo Horizonte, 2(1):jan/abr/1988.
- MULLER, Charles Curt. Evolução e Características do Setor Público Agrícola no Brasil. As Bases do seu Modesto Desempenho. In: R. Econ. Social Rural. Brasília, 26(3); jul/set. 1988.
- MULLER, Geraldo As Relações Micro-Macro e Indústria-Agricultura, O Poder Econômico e a Pesquisa em Ciências Sociais. Araraquara. UNESP, Nº1, 1988.
- MULLER, Charles C. “Conflitos Intragovernamentais e a Formação de Políticas de Preços Agrícolas no Brasil” in: Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, 18(3): dez. 1988.
- MULLER, Charles C. Formulação de Políticas Agrícolas in: REP 2/1(5): jan/mar/1982.
- MULLER, Charles. Agricultura, Inflação e o Plano Cruzado. Anais XXV. Congresso SOBER. São Luiz, Sober, jul/1987.
- MULLER, Charles C. A Racionalidade, O Poder e a Formulação de Políticas Agrícolas no Brasil. in: Seminário de Política Agrícola: Coletânea de Artigos Técnicos. Brasília. CFP/CAP, v. 25, 1982.
- MUNHOZ, Dércio G. Economia Agrícola: Agricultura - Uma Defesa dos Subsídios. Petrópolis, Vozes, 1982.
- OLIVEIRA, J. C. & MONTEZANO, R. M. S. Os Limites das Fontes de Financiamento à Agricultura no Brasil. in: Estudos Econômicos. São Paulo. FIEP/USP, 12(2):ago/1982
- OFFE, Claus. Dominação Política e Estrutura de Classes: Contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In: Vogt, W. Estado e Capitalismo. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986.
- OFFE, Claus. Capitalismo Desorganizado. São Paulo, brasiliense, 1989.
- OFFE, Claus. A Atribuição de Status Público aos Grupos de Interesses. in: Capitalismo Organizado. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- OZLAK, Oscar & O'DONNELL, Guillermo. Estado y Políticas Estatales em América Latina: Hacia Una Estrategia de Investigacion. Santiago, ILPES, SP-3, 1984.
- PINTO, L. C. Guedes. Notas sobre a Política de Crédito Rural. Campinas, UNICAMP, 1981.
- PEDONE, Luís & SILVA, Paulo Vieira da. Formação de políticas de Governo. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 2 (2). 1989
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1980.
- PASQUINO, Gianfrancesco. “Grupos de Pressão” . In: Dicionário de Política. Brasília, UNB, 1989.
- PRESSMAN, Joffrey L. & WILDAUSKY, Aaron. Implementacion. Berkeley, Univ. of Califórnia Press, 1973.
- REYDON, Bastiaan P. & SILVA, José Graziano da. Impactos do Progresso Técnico na Agricultura: 1960-1980. Campinas, IE/UNICAMP, 1985.

- REVISTA EXAME. 21/03/90, p. 63 e 12/05/93. p. 93.
- ROSE, Richard. "Companing Public policy: An Overview" in: European Journal of Political Research. 1 (1973).
- STOLKE, Verena. Cafeicultura: Homens, Mulheres e Capital (1850-1980). São Paulo, ed. Brasiliense, 1986
- SILVA, José Graziano da. A Gestão das Políticas Agrícolas numa Agricultura Moderna. Campinas, IE/UNICAMP, 1988.
- SILVA, José Graziano da. Por uma nova Política Agrícola. R. Econ. Rural, Brasília, 24:(3):jul/set 1986.
- SILVA, José Graziano da. As Políticas da Crise: A Trajetória da Agricultura Brasileira de 1981 a 1987. Campinas, IE/UNICAMP, 1988.
- SCHMITTER, Phillipe. Corporatism is dead ! Long live to corporativism. REV. Government and Oposition. v. 24, nº I, 1988. (The Andrew Shonfield Lectures IV).
- SHARKANSKI, Ira. Policy Analysis in Political Sciense. Chicago, Markan Pub, 1970.
- SCHMITTER, Phillipe. Corporatism is dead ! Long live to corporativism. REV. Government and Oposition. v. 24, nº I, 1988. (The Andrew Shonfield Lectures IV).
- SCHMITTER, P. C. Sectors in Modern capitalism:modes of governance and variations in performance. In: Brunetta, R. & Dell'Arruega, C. [Ed]. Labour relatives and economic performance. London, McMillan Press, 1990.
- SONTAG, Heinz Rudof & VALECILLOS, Hector. El Estado en el Capitalismo. México, Siglo Vienteuno, 1977.
- TAVARES, Maria da Conceição. Reflexões sobre o Estado e o Planejamento. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº154. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1987.
- TEIXEIRA, Eduardo. et alli. Déficit e Endividamento do Setor Público. São Paulo. 1990.
- TOD, Jannifer. The Politics of the Public Service:Some Implications of Recent Theories of State for the Analiysis of Administration Systems. European Journal of Politic Research. 10(4), dez/1982.
- TULLOCH, Gordon. The Bureaucracy of Politics. Washington. D. C. Public Affair Press. 1965.
- VIANA, Ana Luiza. Roteiro para Elaboração de Estudo sobre Políticas Públicas. Campinas, NEPP/ UNICAMP, 1989.
- VAN METER, Donalds & VAN HORN, Carl. The Policy Implemetation Process. In: Administration and Society. 6(4), Sage Pulpyblication Inc, feb/1975.