

Formulação de políticas agrícolas

CHARLES C. MUELLER*

Grande parte das análises do desenvolvimento da agricultura brasileira tem enfatizado aspectos econômicos estreitos; nelas, as políticas que afetam o setor são geralmente avaliadas com base em padrões estabelecidos pela teoria econômica convencional, ignorando aspectos importantes decorrentes da nossa especificidade histórica. Como as medidas de política emanadas do Estado usualmente divergem das recomendações dessas análises, os seus autores tendem a recriminar as instituições e organismos responsáveis por sua implantação por não terem sido capazes de equacionar corretamente os problemas, adotando, em conseqüência, medidas “irracionais” (ou deixando de adotar políticas “racionais”).¹ O ponto de vista deste trabalho é o de que isso se dá em decorrência de uma abordagem muito estreita e simplista do processo de formação dessas políticas que, de um lado, se lastreia em moldura conceitual inadequada e, do outro, ignora ou lança do tanque do *ceteris paribus*



* Departamento de Economia, Universidade de Brasília.

¹ Essa atitude com relação à formulação de políticas é muito comum. É como se existisse sólido critério científico para estabelecer políticas econômicas (conforme Heady, 1962), consistentemente ignorado pelos responsáveis por sua adoção. Como observam Uphoff e Ilchman (1972, p. 385), os entendidos tendem a ignorar fatores políticos e a recomendar medidas de política como se fossem remédios “aos quais se requer apenas ‘coragem’ para tomar; as receitas são, com toda a confiança, julgadas infalíveis, sendo culpa do ‘paciente’ se ele não as quer ou as pode aviar”. Esse ponto também é enfatizado por Griffin (1974), Bell (1974) e Barraclough (1976).

aspectos fundamentais que, para uma análise relevante do processo, não devem ser ignorados.

Inicia-se com uma revisão crítica da moldura conceitual implícita em boa parte da análise convencional (partes I e II); a seguir, procuram-se em outras abordagens ao estudo da formulação de políticas públicas, elementos para um enfoque alternativo (parte III) e constrói-se um referencial teórico de “economia política” para servir de base a estudos mais relevantes do processo (parte IV). Conclui-se (parte V) com um esboço estilizado do aparato responsável pela formulação de políticas agrícolas no Brasil, tomando como base esse referencial teórico.

A MOLDURA CONCEITUAL DA ANÁLISE CONVENCIONAL

A análise convencional da formulação de políticas públicas baseia-se, explícita ou implicitamente, na teoria do bem-estar. Para Heady (1962, pp. 308-9), por exemplo, a formulação de políticas deveria ser guiada apenas por considerações de bem-estar social. Esse autor reconhece a existência de grupos e setores que demandam medidas que lhes beneficiem, sem quaisquer considerações sobre o efeito das mesmas sobre o resto da sociedade. Contudo, “a existência de diferentes valores e objetivos... não preclui o desenvolvimento de políticas consistentes com a maximização de uma função de bem-estar social”. Para tal, existiria um critério científico, “um conjunto de conceitos que permitem sugerir e avaliar políticas num contexto societário ou comunitário abrangente”.

Para os que adotam esse ponto de vista, o estudo da formação de políticas públicas é objeto da teoria da escolha; em poucas palavras, estabelecer política apropriada consiste em escolher um conjunto de ações que maximize o bem-estar social.²

Dado que a formulação de políticas envolve a procura de soluções ótimas, quais os padrões contra os quais julgar se uma política produz ou não esse resultado? O julgamento de valor básico da teoria do bem-estar é o de que os valores de nenhuma pessoa ou grupo devem ter precedência sobre os dos demais (Culyer, 1973, cap. 1). Assim, uma política só é “boa” (mas não necessariamente a “melhor”) se os indivíduos afetados por ela concordarem que ela melhora a posição de (pelo menos) alguns, sem que piore a dos demais. Este é o critério de Pareto para avaliar uma alternativa de política. Aceita-se que, exigindo consenso, a avaliação de política pelo critério de Pareto pode demandar negociações. Contudo, se com as negociações os indivíduos fossem levados a,

² A própria existência de políticas públicas é justificada com base no fato de que, em decorrência de externalidades, incertezas e distorções de vários tipos, se deixada por si só a sociedade não atingiria estado ótimo.

voluntariamente, concordar com uma medida de política, isso significaria que, adotando-se a mesma, o bem-estar social seria aumentado.

Pode-se, é óbvio, enumerar uma grande variedade de políticas que prejudicam uns e favorecem outros. Empregando-se de forma estrita o critério de Pareto, políticas desse tipo jamais seriam implementadas, limitando ao extremo o campo de atuação do Estado. Um assessor que fizesse recomendações com base nesse critério certamente logo estaria desempregado.

Para contornar as limitações do critério de Pareto foi desenvolvido o princípio da compensação. De acordo com este, uma medida de política é “boa” se ela produz uma melhora de Pareto *potencial*; isto é, se o aumento de bem-estar dos que ganham é mais que suficiente para lhes permitir compensar àqueles que perdem com a medida (o efetivo pagamento de compensação não seria requerido).³ Esta é a base de instrumento de avaliação de políticas públicas de amplo uso — a análise custo-benefício.

Aceitando-se, por um momento, o critério potencial de Pareto, em face de cada situação normalmente existe um número elevado de “boas” políticas. Como selecionar a “melhor” dentre elas? Para resolver esse problema foi desenvolvido o conceito de “função de bem-estar social”. Segundo este, existiria, de alguma forma, uma função relacionando os níveis de bem-estar da sociedade ao resultado da implementação de políticas distintas.

Impõe-se, porém, o problema de estabelecer o que se entende por “bem-estar social”. Para muitos economistas, o bem-estar social seria uma combinação do bem-estar dos indivíduos na sociedade; como, no entanto, efetuar a transição entre os níveis de bem-estar dos indivíduos e os da sociedade como um todo?

O próprio critério de Pareto serve de base para uma função de bem-estar que seria, em boa medida, livre de julgamento de valor.⁴ Partindo do princípio da impossibilidade de se fazerem comparações interpessoais de bem-estar, em uma função de bem-estar pareteana o bem-estar social aumentaria como consequência da implementação de uma dada política, se esta melhorasse a posição de pelo menos um indivíduo, sem piorar a de ninguém. Já se argumentou, porém, que se essa função de bem-estar livre de valores fosse empregada para avaliar políticas públicas, um número elevado de possibilidades de atuação seria desconsiderado.

Outras concepções de bem-estar social não são livres de julgamento de valor. Existem inúmeras alternativas; os casos extremos são, de um lado, o da função de bem-estar bergsoniana e, do outro, o de função paternalista (Graaff,

³ Ver Graaff (1967, pp. 84-90) para uma discussão dos problemas relacionados à compensação.

⁴ Livre de julgamento de valor exceto no que tange ao julgamento de valor implícito de que não deve predominar o valor de nenhum indivíduo ou grupo.

1967, pp. 7-10). A concepção bergsoniana é do tipo individualista. Em outras palavras, fazem-se comparações interpessoais de bem-estar com base no julgamento de valor, de natureza essencialmente ética, de que deve contar apenas o bem-estar (a função utilidade, os indicadores de escolha) dos indivíduos na sociedade. A concepção bergsoniana não deve ser confundida com função de bem-estar na qual o que conta é o bem-estar de um subconjunto da sociedade denominado "maioria".⁵

Basicamente, a principal dificuldade operacional na construção de função de bem-estar desse tipo está nos conhecidos problemas de se estabelecer as "funções de utilidade" ou os "indicadores de escolha" dos indivíduos. Assim, embora elegante e sofisticada e de amplo apelo democrático, na prática, a concepção bergsoniana é de reduzido valor.

A concepção paternalista de função de bem-estar, por seu turno, divorcia totalmente o "bem-estar social" das preferências individuais. O Estado, o regime, os formuladores de políticas públicas têm seus próprios pontos de vista sobre o que constitui ou afeta o bem-estar social. Ao decidir sobre uma medida de política, estes podem se mostrar sensíveis ao bem-estar de certos indivíduos ou grupos da sociedade, mas é a sua visão de "boa sociedade" que domina o processo de escolha.

Obviamente, podem-se conceber outras variantes de função de bem-estar. O bem-estar social pode, por exemplo, ser interpretado pelos formuladores de políticas, não a partir dos indicadores de escolha de cada indivíduo, mas com base nas preferências de alguns grupos da sociedade, dando um determinado peso ao bem-estar de cada grupo. Essa concepção de função de bem-estar diverge, também, da abordagem paternalista; nela, os formuladores de políticas estão sujeitos a pressões, não podendo atuar de forma totalmente independente. Embora não seja parte dos instrumentos convencionais dos economistas, essa concepção parece particularmente relevante para a análise do processo de formação de políticas públicas. Retornaremos a ela adiante. Antes, porém, faz-se avaliação da teoria do bem-estar como moldura conceitual para a análise do processo.

A TEORIA DO BEM-ESTAR E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

Do ponto de vista da teoria do bem-estar, a formulação de políticas é um processo de escolha racional a partir de um conjunto de alternativas de ação. A racionalidade é necessária em virtude da escassez de recursos em face das necessidades; implicitamente, a seleção pelos formuladores de políticas de uma

⁵ Arrow (1951) demonstrou as falhas de se definir bem-estar social com base na escolha de "maioria".

alternativa de atuação objetivaria alcançar a “melhor” solução. Portanto, é como se a formação de políticas fosse um processo intelectual elegante, no qual os que formulam políticas, observadores frios e destacados de uma realidade social imperfeita, tomassem medidas para melhorá-la, mediante a escolha racional de alternativas ótimas de atuação. De acordo com a abordagem convencional, deveria ser assim. Como não é, a tentação é a de se concluir que, na vida real, o processo de formação de políticas é irracional e precisa ser mudado.

Existem, contudo, dois aspectos importantes nessa abordagem que a tornam, não só de limitado uso prático, mas mesmo enganadora se empregada como elemento para auxiliar a compreensão do processo de formação de políticas públicas na vida real. O primeiro tem a ver com a não-operacionalidade do conceito; a segunda, com o vácuo social em que a abordagem está inserida.

A FUNÇÃO DE BEM-ESTAR E A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS

A teoria econômica convencional tem revelado nítida preferência pela concepção bergsoniana da função de bem-estar como instrumento de economia normativa. Isso se deve, provavelmente, às suas características liberal-democráticas. Nessa concepção, são os requerimentos de indivíduos que contam. Os formuladores de políticas deveriam poder captar as necessidades individuais e agir desinteressadamente com um único objetivo — o de maximizar o bem-estar social. As valorizações sociais seriam estabelecidas pela função de bem-estar e a tarefa dos formuladores de políticas, basicamente técnica, seria a de determinar a “melhor solução”. É como se estes (ou os seus assessores) se tornassem os “observadores oniscientes” da teoria e, tendo adquirido todas as informações necessárias, pudessem atuar com certeza e sem envolvimento pessoal.

Como se sabe, a concepção bergsoniana de função de bem-estar não é operacional. Mesmo se, na vida real, os formuladores de políticas fossem sistematicamente guiados por ideais individualistas, eles não possuiriam uma função bergsoniana para orientar suas decisões de política. Uma maneira de contornar essa dificuldade é a adotada, entre outros, por Tinbergen (1967). Como não se podem determinar funções de bem-estar individualistas, esse autor recomenda o uso do ordenamento de alternativas de atuação dos próprios formuladores de políticas. Nessa abordagem, o papel dos assessores econômicos torna-se o de fazer recomendações sobre que instrumentos devem ser usados e sobre como os mesmos devem ser manipulados para melhor atingir as metas fixadas. São toleradas interferências nessas metas apenas se dois ou mais objetivos de política forem mutuamente incompatíveis. Em outras palavras, o papel dos assessores econômicos é o de empregar teoria econômica, econometria, programação econômica ou outros métodos quantitativos a fim de calcular os níveis

das variáveis-instrumento compatíveis com os níveis fixados para as variáveis-meta e estabelecer o conjunto factível de variáveis-meta que restringe a escolha dos formuladores de políticas. Feito isto, é tomada a função-preferência destes e o problema torna-se meramente matemático — o de maximizar a função-objetivo sujeita às restrições do conjunto de alternativas factíveis.

O recurso incomfortável de tomar a avaliação de bem-estar social dos formuladores de políticas é, às vezes, justificado com base na afirmação de que, em sociedade democrática, embora os indivíduos freqüentemente diverjam com relação às decisões de política tomadas, eles tendem a estar de acordo sobre a quem cabe tomar as decisões (como querem, por exemplo, Zeckhauser e Schaeffer, 1971, p. 63). Seguindo esse caminho, acaba-se adotando uma função de bem-estar bem mais próxima da concepção paternalista. Deixando de lado o fato de que, muitas vezes, o economista é levado a assessorar a formação de políticas em sociedades cujos objetivos de política relevantes não são os que seriam selecionados por elementos livremente eleitos,⁶ a abordagem timbergeniana reduz o papel do economista ao de conceber e aperfeiçoar instrumentos que ajudem a estabelecer níveis das variáveis-instrumento compatíveis com conjuntos prefixados de variáveis-objetivo, ficando de lado o problema mais interessante e fundamental do por que os formuladores de políticas selecionam um conjunto de metas, ou seja, de quais os elementos que intervêm no processo de formação de políticas, muitos dos quais, como se verá, impedem que o modelo de decisões de políticas racionalista prevaleça na vida real.

O VÁCUO SOCIAL DA ABORDAGEM RACIONALISTA

Um aspecto enganoso da abordagem da teoria econômica convencional à formulação de políticas resulta da excessiva ênfase que ela coloca na dimensão racional, ou intelectual, das decisões de política. Conforme mostram Smith e Bauer, a emergência de uma política pública geralmente envolve um processo bastante complexo, que possui duas principais dimensões: uma dimensão de racionalidade, e uma social, ou de poder, que tem a ver com as interações entre os grupos sociais que tentam exercer influência e os encarregados das decisões de política (Smith, 1976, cap. 1; Bauer, 1971, pp. 11-16). A teoria convencional focaliza somente a dimensão racional do processo, ignorando completamente a fundamental e complexa dimensão de poder.

Uma imagem estilizada do formulador de políticas da teoria econômica convencional é a do elemento frio, calculador e totalmente destacado dos

⁶ Mesmo os formuladores de políticas livremente eleitos podem, com o tempo, mudar às vistas de seus eleitores, vindo a estabelecer objetivos que não se conformam à função de bem-estar social.

problemas com os quais se confronta. Frente à função-preferência claramente definida (uma função de bem-estar social) ele não só tem a intenção de maximizá-la, como também a oportunidade, a disposição e a capacidade de formular os cálculos necessários. Ademais, semelhantemente ao “observador onisciente” da teoria, supõe-se que conheça com certeza os fatos relevantes. Elementos como demandas e pressões de grupos, partidos, opinião pública, negociações de apoio e influência — partes fundamentais do processo de formação de políticas — são simplesmente ignorados ou relegados à vala do *ceteris paribus*. Conseqüentemente, a formulação de políticas permanece basicamente uma atividade intelectual, racional.

O principal problema com essa abordagem é que, se os aspectos sociais do processo de formação de políticas forem considerados, algumas das hipóteses por detrás dessa imagem se revelam, em larga medida, inadequadas. A hipótese de formulador de políticas único, objetivo e destacado dos problemas para os quais procura soluções, é enganosa porque, primeiro, as decisões de política raramente são atribuições de indivíduos isolados. “Vários grupos contribuem para as decisões”, uma vez que seus valores tendem a diferir, “não existe solução ‘racionalmente ótima’ objetivamente demonstrável a todos” (Smith, 1976, p. 142). Segundo (e implícito acima), não faz sentido supor-se entidade formuladora de políticas fria, objetiva e destacada dos problemas para os quais procura solução. Pelo contrário, ela tende a estar totalmente imersa nas negociações que se processam entre as principais partes com interesse e poder sobre aspectos da formação de políticas. Essas negociações estão no âmago do processo; é através das negociações que se alcança a “coalizão vitoriosa mínima”, necessária para que uma medida de política seja adotada. Existem negociações, abertas ou não, em todos os regimes políticos. “Mesmo um ditador pode, quando muito, adiar negociações. Ele pode, sem dúvida, por muito tempo, ser bem-sucedido em impor sua vontade mas, sem a construção de base de suporte adequada, nem mesmo um dirigente autocrático sobrevive” (Bauer, 1971, p. 13).

É verdade que, freqüentemente, a autoridade para a formulação de certas políticas é delegada a organizações especiais. Se todas as decisões de política tivessem que passar por negociações, o processo de formação de políticas tornar-se-ia extremamente complicado e moroso (Culyer, 1974, p. 9). No entanto, via de regra o campo de atuação dessas organizações é claramente delimitado; ademais, este tende a estar sujeito a negociações e revisões.

A existência de uma função de bem-estar social única e claramente definida também pode ser posta em dúvida. A sociedade é composta de grupos diferentes, com valores distintos e variada habilidade de influenciar a formulação de políticas e, portanto, beneficiando-se de forma diferencial das mesmas. Como destaca Bauer (1971, p. 12), é, portanto, difícil aceitar que se possa conceber

um sistema único de valores que seja significativo para a avaliação de problemas de escolha de política.

Na realidade, se aplicados à teoria do bem-estar, alguns elementos da análise de Bauer complicariam imensamente a concepção bergsoniana de função de bem-estar. Bauer argumenta, por exemplo, que estando inseridos na sociedade em que operam, as entidades formuladoras de políticas não só podem, com o emprego do processo de comunicação social, tentar alterar a definição de auto-interesse dos indivíduos, modificando a função de bem-estar (Bauer, 1971, p. 16), como essas entidades não são imunes a mudanças que se observam na concepção de auto-interesse de grupos relevantes. Eliminando a unicidade da função de bem-estar, essa interação entre grupos e tomadores de decisão de políticas complica substancialmente o exame do processo de formação de políticas públicas sob a ótica da teoria do bem-estar convencional.

Pode-se, também, questionar a hipótese da unicidade do problema de política pública. “Não existe unidade com relação aos problemas que as pessoas têm, a maneira como elas percebem esses problemas” e com relação a “seus interesses e valores” (Bauer, 1971, p. 14). Mesmo quando um problema é encarado de forma idêntica por dois grupos, seus interesses geralmente diferem, fazendo com que um grupo enfatize mais o problema que outro. Ademais, a situação não permanece imutável; com o tempo, a percepção que os grupos têm dos problemas tende a mudar. Conseqüentemente, torna-se sem sentido o conceito de política ótima única. Para que se possa compreender como são formadas políticas é necessário que se conheçam bem os atores relevantes (pessoas, instituições, grupos), as suas percepções e os seus envolvimento em problemas de política.

No que tange à hipótese de que o formulador de política possui as informações relevantes, juntamente com a oportunidade, a disposição e a capacidade de fazer os cálculos apropriados, ela, em parte, reflete a posição do assessor de políticas (incidentalmente, posição em que alguns economistas freqüentemente se encontram). Em face dos problemas de política, este, depois de dedicar certo tempo ao seu exame, obtém as informações que julga necessárias sobre o mesmo, passando a visualizar a situação de forma clara mas, via de regra, estreita, uma vez que não são acessíveis a ele outros fatores que intervêm no processo social de formação de políticas. Contudo, os que tomam as decisões “estão imersos em outros eventos que competem por seu tempo, atenção e energia”; estes “outros eventos envolvem interesses e valores que precisam ser apreciados em face dos interesses e valores” relacionados à decisão de política em pauta (Bauer, 1971, p. 16). Em outras palavras, o formulador de políticas é parte de um “envelope de eventos e problemas” (Bauer, 1971, p. 17) que, no seu todo, afetam a sua avaliação e julgamento em face de uma decisão de

política. São estes que, à guisa de simplificar a análise, a teoria convencional ignora.

Resta perguntar: faz mal, se as hipóteses básicas da teoria do bem-estar são pouco realistas? Sabe-se que, para que se possam desenvolver teorias, é freqüentemente necessário que se façam hipóteses simplificadoras ou até heróicas. Não seria válido supor que os formuladores de política da vida real se comportam *como se* operassem no ambiente da teoria do bem-estar, sendo guiados somente por princípios maximizadores? O problema, porém, é que, do ponto de vista do estudo do processo de formação de políticas, as hipóteses da teoria do bem-estar não só simplificam a realidade. Desviando-se de relações sociais fundamentais pelas quais o poder é exercido, elas conduzem a análise a um caminho errado.

ELEMENTOS PARA UMA MOLDURA CONCEITUAL ALTERNATIVA

MODELOS DE GOVERNO E O ESTUDO DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO BRASIL

Um dos contra-sensos que emanam de abordagens com base na teoria do bem-estar é que, a despeito de suas hipóteses individualistas, os instrumentos analíticos dela derivados são aplicados em contextos sociais os mais diversos. É como se a teoria do bem-estar fornecesse ferramentas válidas em quaisquer circunstâncias. Como se viu, porém, essa abordagem pode produzir resultados errôneos, particularmente no estudo do processo de formação de políticas públicas.

Nosso ponto de vista é o de que, para que seja relevante um estudo do processo de formação de políticas públicas em situações concretas, é necessário, antes, que se proceda a um exame cuidadoso do modelo de governo que está subjacente ao processo, com o objetivo de determinar a concepção de bem-estar que mais se adequa ao mesmo. Em outras palavras, ao invés de tentar forçar o estudo do processo de formação de políticas de sociedades com características as mais variadas pelo prisma de uma teoria individualista de bem-estar, é melhor fazer-se referência a construções conceituais que contenham elementos do ambiente político-social em exame. Como argumenta Stafford (1974, pp. 28-9), “uma dada especificação político-filosófica do bem-estar de uma sociedade implica, diretamente, um determinado conjunto de relações entre governantes e governados e uma certa posição relativa entre estes; isto é, ela implica um papel específico para os que ocupam posições de governo. Por seu turno, uma dada percepção de governo implica um procedimento adequado de avaliação, cálculo e deliberação na escolha de políticas”.

Através desse prisma, as fundações da teoria do bem-estar têm a ver com a sociedade, onde o que conta são as demandas dos indivíduos que a compõem. Nesta, o sistema político estaria estruturado para captar tais demandas e traduzi-las em políticas específicas. O modelo de governo que mais se adequa a essa concepção de bem-estar é o da democracia liberal em sua forma mais pura.

No outro extremo, a modelos unitários ou coletivistas de governo corresponde uma concepção ética unitária, universal de bem-estar social, na qual o bem-estar da coletividade (isto é, um “interesse nacional” orgânico) é que deve predominar. A essa concepção de bem-estar social correspondem formas autoritárias ou autocráticas de governo. Nelas, as políticas públicas são estabelecidas pelo regime e impostas sobre os indivíduos, tendo em vista a percepção de bem-comum daquele.

Ao sistema político implícito nas críticas de Bauer ao paradigma da teoria do bem-estar, examinadas acima, corresponde uma concepção de bem-estar social de ajustamento entre grupos, ou pluralista. As características do governo, nessa concepção, resultam de interações entre grupos no contexto de uma estrutura de poder; políticas são formuladas com base exclusivamente no confronto e nas negociações entre grupos, num sistema organizado, preservado e arbitrado pelo Estado. A esse modelo de governo corresponde uma concepção de bem-estar na qual o bem-estar social é uma função ponderada das preferências dos grupos envolvidos, como percebidas pelo governo, sendo os pesos fornecidos pelo poder relativo desses grupos.

Estes são, por assim dizer, casos puros. Podem-se, sem dúvida, desenvolver outros. No entanto, na vida real raramente se observa sociedade governada exclusivamente de acordo com um desses modelos. Regra geral, todas as sociedades exibem elementos dos modelos de governo autoritário, pluralista e democrático, com um deles predominando. Certas políticas são estabelecidas de forma autoritária, outras resultam de algum tipo de participação popular, e ainda outras emanam do confronto entre grupos. Mesmo nas assim chamadas “democracias liberais”, certas políticas — geralmente as relacionadas à segurança nacional — são impostas de forma autoritária; e, nestas, o confronto e as negociações de grupos também têm o seu lugar.⁷ Da mesma maneira, regimes autocráticos às vezes originam políticas baseadas em demandas individuais; e os confrontos de grupos tendem a ter um papel mais importante do que comumente se reconhece na formulação de políticas desses regimes. Deve-se ter em mente, nesse sentido, que certas facções burocráticas e militares podem se constituir em grupos de pressão. O Estado, mesmo em regimes autocráticos, raramente é entidade monolítica, unitária. Geralmente, ele compreende uma coleção de instituições e

⁷ Para análise interessante do confronto entre grupos na formação de políticas agrícolas nos Estados Unidos e no Reino Unido, ver Wilson, 1977.

organizações em cujo âmbito se efetiva o confronto entre grupos. As sociedades nas quais o confronto intragovernamental predomina conformam-se ao que Rose (1973) denomina “modelos de políticas da corte”.

Depois de 1964, o Brasil vem sendo governado por um regime nitidamente autoritário. Não obstante, no que tange à formação de políticas, o confronto e a negociação de grupos têm um papel de destaque nesse regime. Como ressalta Cardoso (1975), o caráter básico do Estado no Brasil pós-1964 é o de um “Estado de desenvolvimento capitalista”, orientado para a promoção da acumulação de capital, da industrialização e da modernização. Voltadas para esses objetivos, as políticas que emanam do Estado são, em larga medida, o resultado da interação, do confronto entre um conjunto complexo de grupos, dentre os quais aparecem com mais peso as grandes empresas — privadas e, de forma importante, estatais —, a alta classe média, segmentos da burocracia e facções militares.

No Brasil recente, são complexas as interações associadas ao processo de formação de políticas públicas. Como ressalta Cardoso (1975, pp. 178-9), nem a origem do regime pós-1964, nem meros alinhamentos de classe são suficientes, embora sejam necessários, para explicar a direção, o alcance e os limites das políticas que emanam do Estado. Para tal, é fundamental que se analise a natureza dos confrontos e das negociações que ocorrem no seu âmbito.

Como Rose, em sua concepção de políticas da corte, Cardoso encara o Estado não como entidade homogênea, monolítica, mas como um conglomerado de facções em confronto político, cada uma com certos interesses e com uma dada visão de “boa sociedade”. É a concepção de “boa sociedade” do regime — a de um Brasil moderno, capitalista, industrializado, em rápida expansão e internacionalmente respeitado — que estabelece os limites da arena dessas interações intragovernamentais.

Nessa concepção de “políticas da corte” o Estado é considerado “objetivamente contraditório, uma vez que ele sintetiza interesses privados e aspirações gerais, e que nele se confrontam interesses não homogêneos. Para que se compreenda o sistema político brasileiro é fundamental que se explique a forma do Estado, sua organização, suas ideologias e as políticas que emana. Fazendo isso, descobrimos quem tem poder, quem se beneficia, quem é excluído e quem participa” (Cardoso, 1975, p. 196).

Para os fins desse trabalho, merece destaque na análise de Cardoso, primeiro, o papel do Estado como arena de negociações, de confronto de grupos, da qual emanam políticas públicas; e, segundo, a sua concepção de governo de “políticas da corte”, pela qual participam da formação de políticas, com graus distintos de influência, elementos da própria estrutura administrativa e de apoio do Estado. Essa variante de “políticas da corte” tem papel central no referencial teórico desenvolvido adiante.

PROCURA DE ELEMENTOS NO CAMPO DA CIÊNCIA POLÍTICA

As análises de Stafford e de Cardoso ressaltam ainda mais a inadequação da teoria do bem-estar para o estudo da formação de políticas públicas. Dado o papel central da dimensão de poder, ignorada pela análise convencional, a procura de elementos para abordagem alternativa foi levada ao campo da ciência política. Uma palavra de cautela, porém. Esta seção não pretende ser nem resenha compreensiva das contribuições da ciência política ao estudo da formação de políticas públicas, nem história do desenvolvimento desse campo de estudos, do ponto de vista daquela disciplina. O autor não é cientista político e não pretende que, do ponto de vista dessa disciplina, o seu tratamento seja inteiramente satisfatório, abrangente e original. Visou-se meramente a procurar na ciência política elementos que contribuíssem para o estudo do processo de formação de políticas públicas no Brasil.

A abordagem sistêmica: vantagens e defeitos

Na nossa procura de perspectiva adequada, destacou-se a metodologia de conceitualização da teoria de sistemas, como aplicada pela ciência política. Um sistema é uma entidade conceitual, consistindo em um conjunto de partes ou elementos, e em uma rede de relações especificadas, complexas mas regulares entre eles. Um sistema completamente especificado permite a dedução de interdependências entre seus elementos e, se aberto (isto é, se vivo), entre o sistema e o ambiente no qual se encontra imerso.⁸ Ao delimitar um sistema, as tarefas mais importantes do analista são as de identificar seus elementos básicos e determinar as relações, tanto entre estes, como entre os elementos e o ambiente do sistema. Embora autocontido, um sistema encontra-se imerso em um ambiente que, freqüentemente, é outro sistema, mais amplo e complexo. Em conseqüência, o sistema tem fronteiras claramente identificáveis, embora, em boa medida, arbitrárias. Aquilo que o ambiente fornece ao sistema recebe o nome de “insumos”; e o que deixa o sistema são “produtos”.

Pode-se conceber um sistema amplo e complexo que englobe a sociedade como um todo. No estudo da formação de políticas públicas o subsistema relevante desse complexo é o sistema político. “A maior tarefa e função ou contribuição à sociedade” do sistema político “é a de selecionar metas, mobilizar recursos para a sua consecução e produzir decisões societárias” (Mitchell, 1968, p. 473). Em outras palavras, seu principal produto são políticas públicas.

Num estudo da formação de políticas públicas a abordagem sistêmica pode ser útil, pois ela enfoca o sistema político como um todo complexo,

⁸ Definição de sistema baseada em Rapaport (1968) e Parsons (1968).

possuindo um certo grau de organização e estabilidade; o funcionamento desse todo pode ser explicado em termos de inter-relações de seus elementos, levando à identificação de variáveis-chave e à determinação de certas regularidades na forma como elas estão relacionadas (Hall *et al.*, 1975). Um exemplo interessante do uso da teoria de sistemas para o estudo da formulação de políticas está no estudo de Smith (1976). Para esse autor, o sistema político funciona num ambiente composto pelo mundo físico e pela sociedade. Os “insumos” originários desta são as demandas, os recursos e o apoio de indivíduos e grupos; os componentes do sistema são a complexa entidade formuladora de políticas, juntamente com, de um lado, elementos como partidos, facções, grupos e opinião pública, todos influenciando o processo de formação de políticas; e, do outro, instituições e organizações para a implementação, administração e adjudicação das decisões de política. Esse mecanismo complexo processa os “insumos”, transformando-os em políticas públicas — os “produtos” do sistema. Estes, por sua vez, repercutem no sistema, produzindo alterações na interação de forças. Destarte, para Smith, o processo de formação de políticas não tem um início ou um fim, e as fronteiras do sistema não são imutáveis (Smith, 1976, caps. 1 e 2).

Um aspecto interessante na análise de Smith está na sua posição crítica em face do uso, por cientistas políticos, da abordagem sistêmica. A análise destes e de administradores públicos tende “a se concentrar nos ‘mecanismos estruturais’ do sistema político, sem estabelecer como eles se relacionam” a políticas públicas (Smith, 1976, p. 3). É como se o sistema político fosse uma “caixa preta”, transformando demandas em políticas. Objetivando contornar essas falhas, Smith olha dentro da “caixa preta”, identifica seus principais elementos e analisa a complexa estrutura de poder originando decisões de política no Reino Unido.

O *poder* é uma das duas dimensões fundamentais da abordagem de Smith; a outra é a da racionalidade, a dimensão exclusiva da teoria do bem-estar. Poder “implica habilidade de produzir mudanças no comportamento de outras pessoas...”. “Em termos de política pública, o exercício do poder significa afetar a maneira como as decisões são tomadas.” Portanto, a formulação de políticas “consiste numa seqüência de decisões inter-relacionadas, tomadas sob a influência de indivíduos ou grupos poderosos” (Smith, 1976, pp. 16-7). Do ponto de vista deste trabalho, um aspecto importante da análise de Smith está nessa ênfase no papel do poder no processo de formação de políticas.

No entanto, a abordagem sistêmica tem suas falhas. Ela é criticada por fornecer uma perspectiva demasiadamente global e, portanto, afastada do processo de decisão de política (Ilchman e Uphoff, 1969), e por originar ênfase excessiva na estabilidade do sistema, juntamente com a tendência de encarar estabilidade como sinônimo de harmonia, com exclusão da questão básica de

“como instituições sociais podem mudar, mudam ou deveriam mudar” (Hall *et al.*, 1975).

Outro ponto fraco dessa metodologia de conceitualização está, em certa medida, relacionado à crítica de Smith à prática de se encarar o sistema político como “caixa preta” que transforma demandas em políticas. Como notam Hall *et al.* (1975, p. 39), a análise de sistemas não ressalta o fato de que as necessidades e demandas de certos grupos da população são quase sempre ignoradas e esconde os fatores que fazem com que esses grupos sejam impedidos de exercer pressão para que suas demandas recebam atenção. Ademais, embora útil para determinar as formas pelas quais os detentores de poder e influência defendem suas posições, a abordagem sistêmica ajuda pouco na explicação da distribuição de poder em si, e das conseqüências da mesma. “A análise de sistemas iluminou alguns aspectos da distribuição de poder mas não o impacto da alocação geral de poder na formulação de políticas” (Hall *et al.*, 1975, p. 40).

É óbvio que tudo depende do uso feito da abordagem sistêmica. Smith, por exemplo, minimiza alguns desses defeitos e dá ênfase à formulação de políticas, ao invés de às propensões gerais do sistema político e às trocas entre este e o seu ambiente. Contudo, alguns dos defeitos da abordagem, examinados acima, não puderam ser evitados. De forma especial, permanece a sua perspectiva global e removida; a entidade formuladora de políticas é, basicamente, encarada como variável dependente, agindo, quase que exclusivamente, em resposta a forças externas. A teoria de sistemas não se adequa ao exame de situações nas quais “regimes atuam como variáveis independentes no processo político” (Ilchman e Uphoff, 1969, p. 8).⁹

Esses defeitos não podem ser ignorados no estudo da formação de políticas públicas num sistema político como o do Brasil, onde a arbitrariedade do poder executivo é bastante substancial. Do ponto de vista desse estudo, portanto, é essencial não só considerar a entidade formuladora de políticas elemento com elevada latitude de atuação, como também situá-la no centro do processo de formação de políticas.

UMA ABORDAGEM DE ECONOMIA POLÍTICA

Há um enfoque analítico — o da nova economia política — que permite contornar as principais objeções às abordagens com base na teoria de sistemas

⁹ Os autores também criticam a economia pela perspectiva defeituosa que imprime à análise de políticas públicas. Eles não abordam o paradigma da teoria do bem-estar mas examinam as recomendações que emanam das principais teorias de desenvolvimento econômico, mostrando que, por ignorar aspectos políticos, as mesmas enfrentariam, se aplicadas, consideráveis dificuldades.

e que, simultaneamente, dá destaque à dimensão política, ou seja, de poder, que a análise convencional lança no tanque do *ceteris paribus*. Nesta seção, apresenta-se uma variante desse enfoque, especialmente adequada à análise do processo de formação de políticas públicas relacionadas à agricultura no Brasil.

Cumprir, inicialmente, esclarecer o que, para este trabalho, significa *nova economia política*. Como se sabe, os economistas “clássicos” e Marx fizeram economia política. O objetivo destes era o de racionalizar fenômenos específicos das sociedades em que viviam, compreender seu funcionamento e procurar prever a direção da sua evolução. Mais especificamente, esforçavam-se por revelar as leis sociais da produção, da distribuição e da acumulação das riquezas nessas sociedades. As classes sociais e a maneira como, com o crescimento econômico, a posição destas muda e como essa alteração repercute sobre esse crescimento eram parte essencial de suas preocupações. Consideravam, portanto, de forma explícita, a dimensão de poder.

Com a evolução e o predomínio da análise neoclássica, esse enfoque perdeu respeitabilidade. Passaram-se a construir teorias “científicas”, “objetivas”, com a pretensão de ter validade universal, levando os economistas a deixar de lado aspectos relacionados à especificidade histórica das sociedades que analisavam. Foram, cada vez mais, afastadas das considerações destes elementos de ordem política e social.

A inadequação ou a falta de relevância da teoria convencional para a compreensão de certos fenômenos e determinadas realidades fez com que, com a denominação de *nova economia política*, novas abordagens trouxessem ao primeiro plano a dimensão de poder na análise de fenômenos econômicos. Inicialmente, foram enfoques de raiz marxista que se apropriaram dessa denominação, mas, gradualmente, surgiram outras variantes de *nova economia política*. Hoje, com esse nome, existem diversas categorias de variantes, diferindo acentuadamente umas das outras, tanto em relação aos objetivos da análise quanto ao enfoque teórico empregado. Num extremo estão abordagens marxistas da economia radical (new left) e da escola de Cambridge (há também uma variante ricardiana nesta), além de outras. No outro, situam-se enfoques que poder-se-iam denominar “neoclássicos”; estes aplicam métodos e instrumentos de análise emprestados à teoria econômica convencional, para o estudo de fenômenos como eleições e partidos políticos (para exemplos, ver Frey, 1978).

Entre estes extremos, mas mais próximos do primeiro grupo, destaca-se um conjunto heterogêneo de economistas não-ortodoxos e que, entre outros, inclui Galbraith, Myrdal, Hirshman, Boulding, Furtado, Kaldor e Perroux. Cada um destes desenvolveu abordagem própria, mas todos consideram o poder e o conflito elementos centrais da economia e da sociedade.

Mais recentemente surgiram outras variantes, situadas, nesse espectro, próximas das dos não-ortodoxos; porém, nestas, o caráter transdisciplinar é mais

acentuado.¹⁰ A abordagem deste trabalho se inclui, basicamente, nessa categoria. Ela combina a concepção de governo de “política da corte”, na linha de Cardoso (1975), com elementos de *nova economia política* de Ilchman e Uphoff.¹¹

Como na abordagem sistêmica, a construção teórica de Ilchman e Uphoff (1969) realça as características principais do processo de formação de políticas públicas e permite identificar os seus elementos-chave; contudo, torna-se especialmente útil para os nossos fins, ao focalizar o processo do ponto de vista da entidade complexa e investida de certa autonomia que formula, implementa e altera políticas públicas. Para esses autores essa entidade, que denominam “regime”, deve ter posição central na análise. Eles partem da hipótese de que os objetivos básicos do regime são dois: o de se manter no poder e o de tornar realidade uma determinada visão de “boa sociedade”. Contudo, o mesmo possui recursos políticos limitados, que, por hipótese, procura empregar para atingir esses objetivos. Destarte, em última instância, a formulação de políticas consiste na escolha dentre alternativas disponíveis de formas de atuação, das que permitam ao regime se manter no poder enquanto tenta tornar realidade sua visão de “boa sociedade”.

O regime se encontra face a face com as fontes de demanda por políticas públicas que Ilchman e Uphoff chamam de *setores*. Um setor compreende “um grupo de pessoas que respondem a fatores de natureza política de maneira semelhante” (Ilchman e Uphoff, 1969, p. 38). Os setores também possuem e produzem recursos; na realidade, esses recursos são a base de seu poder relativo. Os recursos dos setores são fundamentais para ajudar manter o regime no poder. Portanto, quanto mais recursos do tipo requerido pelo regime possua um setor, maior o seu poder.

A concepção de *recursos* de Ilchman e Uphoff (1969, cap. III) é bem mais ampla que a corrente em economia. Tanto os setores como o regime possuem recursos de natureza econômica, social e política. O regime tem e pode oferecer aos setores bens, serviços e dinheiro; *status* e prestígio; informação; coerção (ou a suspensão da coerção) e ameaças; e autoridade e influência. Por sua vez, os recursos produzidos e acumulados pelos setores, de interesse para o regime, são bens, serviços e dinheiro; *status* e prestígio; informação; violência (ou a ausência de violência) e ameaças; legitimidade, afiliação, arregimentação e apoio.

¹⁰ Um exemplo dessa variante de nova economia política é a série de trabalhos publicados por Hirsh e Goldthorpe (1978), analisando o fenômeno da inflação.

¹¹ São usados apenas alguns aspectos da análise desses autores. Lamentavelmente, Ilchman e Uphoff, ambos cientistas políticos, entusiasmaram-se com a aparência “científica” da economia convencional e tentaram adaptar à sua concepção, sem resultados convincentes, alguns dos instrumentos analíticos desta.

O poder emana dos recursos em uma variedade de maneiras. Eles são apreciados pelo regime e pelos setores tanto por suas qualidades intrínsecas como pelo que tornam possível. Podem, portanto, ser usados diretamente ou trocados. O uso de recursos pelo regime envolve ou consumo ou investimento. O regime consome recursos quanto implementa políticas para fazer face a mudanças econômicas e sociais e para ajudá-lo a permanecer no poder. Essas políticas são, basicamente, *reativas*. Elas contrastam com políticas *criativas*, ou seja, políticas para ajudar o regime a permanecer no poder no futuro e para desenvolver a infra-estrutura política e administrativa do regime (por exemplo, partidos políticos, eleições, estrutura administrativa e mediações). Via de regra, as políticas *criativas* são investimento, uma vez que, se bem sucedidas, produzem um aumento na quantidade ou na qualidade dos recursos ao dispor do regime, ampliando as suas possibilidades de atingir os seus objetivos últimos.

Como os recursos são escassos, as possibilidades do regime sobreviver e ampliar o seu poder dependem das suas escolhas de políticas reativas e *criativas*. Se o regime for forte, ou seja, se ele possuir amplo estoque de recursos, estará melhor preparado para obter dos setores o que deseja, e mais livre para perseguir sua visão de “boa sociedade”. Mesmo nesse caso, porém, um manejo inadequado dos recursos políticos disponíveis pode conduzir à sua exaustão e à queda do regime. Por sua vez, se o regime for pobre em recursos, sua sobrevivência e poder dependerão da sua habilidade de gerar capital político. Em suma, a sobrevivência e o sucesso do regime dependem da eficiência das decisões que tomar quanto ao consumo ou ao investimento de recursos políticos.

Sendo os recursos a base do poder, tanto o regime quanto os setores estão interessados, cada um, nos recursos dos outros. O regime procura obter combinação de recursos que considera necessária para atingir seus objetivos; os setores querem recursos para seu próprio uso ou para trocá-los com outros setores ou com o regime. Supomos aqui que, com as trocas, os setores objetivam melhorar, manter ou evitar que decline muito a posição de seus membros.

Os setores são, assim, a fonte das demandas por políticas. Ao formular e implementar políticas, o regime usa seus recursos; como estes são limitados relativamente às demandas, e desde que as demandas são, muitas vezes, conflitantes, o regime tem que determinar que setores serão favorecidos com uma dada política. Ele pode decidir alocar recursos em políticas que beneficiem setores com poucos recursos e, portanto, quase sem poder. Contudo, como o regime depende dos recursos de setores para se manter no poder, a maioria das decisões de política produz uma alocação de recursos que beneficia ou, pelo menos, que não prejudica os setores que dão ao regime suporte lastreado em recursos.

Destarte, a formação de políticas é um processo complexo no qual estão

envolvidos os futuros do regime e de setores. Nele, são aparentes tanto a dimensão de racionalidade como a de poder. A importância desta última é evidente, mas a procura de medidas de política que possam melhorar as perspectivas do regime (ou que evitem deterioração de sua posição) também dá relevo à dimensão de racionalidade, que algumas abordagens de ciência política tendem a minimizar. Contudo, ao contrário da concepção da teoria do bem-estar, essa abordagem da *nova economia política* não supõe comportamento otimizador da parte do regime.

Antes de iniciar a montagem da moldura conceitual para a análise do processo de formação de políticas públicas no Brasil, é necessário caracterizar melhor “setores”. Dado que o poder destes últimos está longe de ser uniforme, Ilchman e Uphoff (1969, cap. II) gruparam-nos nas cinco seguintes categorias:

Combinação Central — consiste em aliança dos setores mais próximos ao regime. Essa aliança fornece ao regime os recursos básicos para permanecer no poder. Ela está, portanto, em posição favorável em face do regime e tem maior influência sobre a formação de políticas públicas. Suas demandas tendem a ser satisfeitas mais freqüentemente que as de outros setores. Contudo, essa posição privilegiada só pode ser mantida enquanto o regime permanecer no poder. Portanto, os setores que compõem a *combinação central* têm interesse em manter forte a posição do regime.

Nem sempre é sólida e estável a aliança da *combinação central*. Em ocasiões as demandas de alguns de seus setores são mutuamente exclusivas. Quando isso se dá, surgem conflitos que podem produzir mudanças na composição dessa aliança ou mesmo uma instabilidade do regime.

Tendência Ideológica. Inclui setores que fornecem relativamente pouco capital político ao regime mas cujas concepções de “boa sociedade” se aproximam à deste último (e à da *combinação central*). Via de regra, elementos dos setores que compõem esse grupo participam apenas em posições simbólicas do governo e suas demandas raramente alteram as prioridades do regime.

Grupo de Estabilidade. Agrega os setores que, por assim dizer, formam a “oposição leal” ao regime. Regra geral, seus membros não participam do governo; contudo, às vezes esses setores têm recursos que o regime deseja, razão por que podem haver negociações em torno de suas demandas. Ocasionalmente, setores desse grupo empregam a ameaça de violência em suporte de suas demandas. Quando isso ocorre, o regime geralmente responde com a coerção ou com a ameaça de coerção.

Grupo de Extra-estabilidade. Essa categoria inclui setores cujas demandas requerem uma “mudança fundamental nas escolhas feitas pelo regime, se não no regime propriamente dito” (Ilchman e Uphoff, 1969, p. 45). Essas demandas são comumente apoiadas em violência ou em ameaças de violência e o regime

tende a responder às mesmas com a coerção. As políticas do regime em face de tais setores frequentemente objetivam a sua eliminação.

Setores não Mobilizados. Trata-se de setores que permanecem praticamente fora do processo de intercâmbio entre regime e setores. Eles só recebem a denominação “setores” porque potencialmente sua base de recursos pode ser ampliada, fazendo com que venham a participar num dos grupos acima.¹²

Setores externos. Outros países e organizações e grupos estrangeiros também se constituem em setores com os quais o regime tem que intercambiar. Desses setores o regime quer recursos econômicos, a legitimidade e o *status* que decorrem do reconhecimento internacional e, em certas ocasiões, até a força para ser usada em coerção. Em troca, oferece *status* para os sistemas políticos e econômicos de outros países, retribuições econômicas de vários tipos, informação, influência sobre decisões de políticas, e mesmo a ausência do emprego de violência internacional (Ilchman e Uphoff, 1969, p. 47).

Obviamente, a posição de um setor em um dos grupos acima não é permanente. Mudanças radicais (a queda do governo, um golpe, uma revolução) podem provocar alterações substanciais. Elas podem levar ao deslocamento de alguns setores da *combinação central* para o *grupo de estabilidade* ou de *extra-estabilidade*, ou mesmo para os *setores não mobilizados*. Por sua vez, outros setores podem se ver “promovidos” do *grupo de estabilidade* ou de *extra-estabilidade* para a *combinação central*. Em circunstâncias normais, porém, as mudanças que se observam são marginais; quando muito, ocorrem pequenos rearranjos de setores entre grupos.

Como vimos, com exceção dos *setores não mobilizados*, todos os outros setores e o regime se envolvem em intercâmbio de recursos políticos, com o objetivo de melhorar as respectivas posições. A composição e as quantidades dos recursos trocados varia com os grupos setoriais. O regime é pressionado de todos os lados; ele tem seus próprios objetivos mas os recursos políticos ao seu dispor não são ilimitados. Assim, ele precisa alocar, de alguma forma, os mesmos no intercâmbio que mantém com setores. Quando os objetivos do regime e as demandas de setores coincidem, o ato de escolha, de decisão, é fácil. Essa coincidência de objetivos e demandas tende a se dar mais frequentemente nas relações do regime com setores da *combinação central* e da *tendência ideológica*. Esses setores concordarão mais facilmente com a alocação de recursos, ou seja, com as políticas do regime, uma vez que estas favorecer-lhes-ão mais que aos setores de outros grupos. Estes últimos beneficiarão menos, ou serão mesmo prejudicados com as escolhas do regime. O *grupo de estabilidade* às

¹² Como vimos, a abordagem sistêmica não é adequada para considerar os *setores não mobilizados*. Contudo, na nossa análise do caso brasileiro os mesmo têm papel importante.

vezes consegue mudanças limitadas nas políticas; o regime pode achar necessário grangear a aquiescência desse grupo, atendendo a algumas de suas demandas.

Os recursos da coerção e da violência são intercambiados mais freqüente e intensamente entre o regime e o *grupo de extra-estabilidade*. Obviamente, o regime raramente emprega a coerção contra a *combinação central* ou a *tendência ideológica*. Por outro lado, são estes últimos os que mais participam dos recursos e da autoridade do regime. O *grupo de estabilidade* só marginalmente tem acesso aos mesmos e os demais setores não têm participação alguma, exceto no recurso da coerção.

Os *setores não mobilizados* tendem a ficar à margem desse processo de intercâmbio. Eles só recebem alguma atenção quando aumenta o potencial de sua mobilização. Isso tende a ocorrer como resultado de esforço de setores nos *grupos de estabilidade* e de *extra-estabilidade* para ampliar a própria posição.

A FORMAÇÃO DE POLÍTICOS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA NOVA ECONOMIA POLÍTICA

A procura, acima, de elementos para uma abordagem alternativa à teoria do bem-estar, para o estudo do processo de formação de políticas públicas no Brasil, nos permite construir moldura conceitual, certamente menos sofisticada, mas bem mais realista. O ponto de partida está em um modelo de governo adequado ao atual regime: o da variante de “políticas da corte”, visto da perspectiva analítica de Cardoso (1975). A despeito da aparência de bloco monolítico e unitário do regime pós-1964, na realidade o sistema político brasileiro envolve a interação de um conglomerado de setores, funcionando imersos no Estado. As negociações e os confrontos entre esses setores afetam profundamente as políticas que o regime gera.

A concepção de bem-estar social relevante a esse modelo é o de uma função ponderada das preferências dos setores com que o regime interage, sendo os pesos estabelecidos pelo poder relativo de cada setor, conforme percebido pelo regime. Em virtude de sua forte base autoritária, em boa medida, o regime impôs firme e indisputadamente sobre a função de bem-estar social a sua própria visão de “boa sociedade” — a de um Brasil moderno, industrializado, capitalista e internacionalmente respeitado. Essa visão (partilhada, sem dúvida, por alguns dos setores mais influentes) determinou os limites dentro dos quais os setores podem atuar sobre o processo de formação de políticas públicas.

Essa abordagem dá destaque à dimensão de poder, fundamental no caso brasileiro. Fica claro que, deixando-se essa dimensão de lado e focalizando-se apenas a dimensão de racionalidade, elementos essenciais à compreensão do processo de formulação de políticas não seriam considerados, distorcendo enor-

memente a análise. Portanto, ao invés de supor a entidade de decisão de políticas distante, calculadora e otimizadora da teoria do bem-estar, esta abordagem ao estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil traz para um primeiro plano a dimensão de poder. Ademais, ela situa o regime no centro do palco, dando-lhe amplo campo de manobra, ao invés de, como na abordagem sistêmica, considerar suas decisões consequência da interação de um conjunto de forças exógenas.

Fernando Henrique Cardoso chama atenção para a complexidade do processo de formação de políticas públicas no Brasil. Ele nos previne contra interpretar o processo de forma simplista, com base apenas em elementos como a origem do regime depois de 1964 e o alinhamento de classes em face do mesmo. Para ele, é fundamental que se analise a natureza das negociações que ocorrem no âmago do regime e que influenciam fortemente as decisões de política que emanam do mesmo (Cardoso, 1975, p. 171). Embora reconhecendo a validade dessa recomendação, se fossemos segui-la aqui seríamos levados para muito longe de nossos objetivos. Portanto, no que se segue, tentaremos injetar um pouco de vida no modelo da “nova economia política” acima delineado, com elementos do caso brasileiro, esperando assim estabelecer o cenário para pesquisa posterior. Reconhece-se que o resultado é uma moldura referencial estilizada; contudo, sua validade e relevância são, sem dúvida, muito maiores que a do cenário construído com base na teoria do bem-estar.

O MODELO CONCEITUAL APLICADO AO BRASIL

Vimos que um dos objetivos fundamentais do regime pós-1964 vem sendo o de construir um Brasil capitalista, moderno, industrializado e internacionalmente respeitado. As estratégias adotadas para atingir esse objetivo produziram uma intensificação do processo, de acentuado viés urbano, de exploração não-destrutiva da agricultura, fortemente marcado pelo preconceito (falso, ao nosso ver) de que a equidade é fundamentalmente antagônica à eficiência e ao crescimento, e por uma preferência temporal em face do objetivo básico do regime, que significou uma ênfase quase absoluta nesses últimos. A preocupação com a equidade ocasionalmente transparece nas emanações oficiais, mas foram feitos apenas esforços muito marginais no sentido de corrigir as distorções causadas pelas estratégias de crescimento seguidas.

A concepção do regime do que é necessário para que seja tornada realidade a visão de “boa sociedade” que o norteia, juntamente com sua preferência temporal e seu poder relativo, são os principais aspectos nos quais os governos pós-1964 diferem dos que os antecederam desde o fim da II Guerra. Estando, em certa medida, sujeitos ao processo eleitoral e, portanto, às demandas de

setores que, depois de 1964, deixaram de participar do processo político, a visão de “boa sociedade” dos governos de antes de 1964 tinha pontos em comum com a do atual regime, mas eles estavam mais inclinados a considerar aspectos de equidade, ou tinham menos possibilidade de eliminá-los da função de bem-estar relevante às suas decisões de política. Contudo, aqueles governos também implementaram, e com acentuado vigor, estratégias de crescimento de exploração não-destrutiva da agricultura. Na realidade, do ponto de vista das políticas que afetam à agricultura, as diferenças entre o regime de pós-1964 e os seus antecessores no pós-guerra é bem menor do que as diferenças nos respectivos sistemas políticos, no seu poder relativo, nas suas propensões e preferências temporais, nos fariam supor.

O outro objetivo do regime de pós-1964 — o de permanecer no poder — é mais que evidente e não merecerá maior elaboração exceto para notar que o mesmo vem sendo perseguido com tremendo zelo e energia, e com um amplo emprego do recurso da coerção.

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

Pode parecer estranha a inclusão da tecnoburocracia governamental de alto nível como setor da *combinação central*. Regra geral, estes setores são encarados como meras peças da máquina governamental, respondendo aos comandos dos que a conduzem, ou então como representantes de grupos poderosos, atuando em seu nome no âmbito do governo. Contudo, esta é uma perspectiva muito simplista. Burocratas e tecnocratas de alto nível podem estar associados com os pontos de vista e os objetivos de grupos poderosos, e eles certamente desempenham funções na máquina governamental; mas eles também têm substancial latitude de atuação e possuem concepções próprias da melhor forma de o regime atingir sua visão de “boa sociedade”. Além disso, eles são levados a atuar como setores no processo de formação de políticas, por motivos como o desejo de avançar em carreira e a sede de poder; e, nos seus pontos de vista sobre que políticas devem ser adotadas, são influenciados por ideologias e preconceitos.¹³ Com o modelo do governo de “políticas da corte” vigente no

¹³ As políticas às vezes defendidas por tecnocratas com influência no campo da política econômica fornecem excelentes exemplos da interveniência de ideologia, preconceitos e vieses profissionais.

Brasil, os tecnocratas e burocratas de alto nível freqüentemente participam como setores do processo de formação de políticas, procurando melhorar suas posições ao defenderem a adoção das políticas de sua preferência.

Nem sempre é fácil estabelecer as maneiras exatas como os setores da *combinação central* interagem com o regime, mas, claramente, as políticas que são adotadas tendem a beneficiá-los de forma especial.

O apoio ao regime de pós-1964 pelos setores da *combinação central* foi mais intenso no período do “milagre” (1969-73). Mais recentemente, problemas de inflação, de balanço de pagamentos e de suprimento de petróleo forçaram o regime a adotar políticas não apreciadas por alguns dos setores desse grupo e a deixar de adotar políticas caras a outros. Em conseqüência, surgiram descontentamentos, e hoje essa aliança setorial é menos monolítica que antes. No entanto, a posição da maioria desses setores depende fortemente da sobrevivência do regime, razão por que se pode estar seguro que somente em caso extremo os mesmos deixarão a aliança.

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

Embora seja substancial, no Brasil, o *grupo de estabilidade*, não é fácil identificar e rotular os setores que o compõem. Em conseqüência da natureza autoritária do regime, muitos preferem não divulgar amplamente seus pontos de vista. Seu componente mais conspícuo é a mistura heterogênea dos partidos de oposição. Contudo, inclui também boa parte dos trabalhadores sindicalizados e grupos dos intelectuais, de profissionais, dos funcionários públicos, dos estudantes e mesmo de militares.¹⁴ A capacidade de influenciar o regime desses setores tem sido bastante reduzida, embora não seja de todo ausente. Ademais, se a “abertura” prosseguir, a posição dos mesmos necessariamente melhorará.

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

¹⁴ Alguns elementos desses setores são membros dos partidos de oposição; outros, porém, não se identificam com estes, a despeito de sua posição em face do regime.

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

Obviamente, não foi sempre este o alinhamento setorial no Brasil. Nos últimos 60 anos ele sofreu mudanças apreciáveis, especialmente no que tange à composição da *combinação central* e à influência relativa dos setores nela. Até as vésperas da Grande Depressão, predominavam neste grupo setores agrários, especialmente os ligados à produção e à exportação de café. Esses setores controlavam a política econômica, fazendo com que a mesma fosse conduzida no sentido de maximizar sua posição de curto-prazo.¹⁵ Contudo, essa perspectiva imediatista desses setores fez com que fosse gerado um enorme excesso de capacidade na produção de café, a qual, associada à Grande Depressão, desorganizou a economia cafeeira, produzindo uma perda relativa de poder daqueles setores.

Quando isso ocorria, uma série de políticas, concebidas para ajudar o país a fazer face aos deslocamentos causados pela superprodução, pela depressão e, depois, pela II Guerra e por outras dificuldades no setor externo da economia, conduziram a um processo de industrialização por substituição de importações. Inicialmente, essas políticas eram meramente reativas e a substituição de importações foi mais um subproduto não esperado das mesmas. Foi só no início da década de 1950 que ela se tornou o principal elemento de uma estratégia de desenvolvimento que fez da indústria o setor dinâmico da economia brasileira.¹⁶

Essa evolução produziu consideráveis mudanças no alinhamento setorial, especialmente dentro da *combinação central*. Os setores cafeeiros e outros seto-

¹⁵ Para detalhes, ver Furtado (1965) e Delfim Netto (1979).

¹⁶ Ver Baer, 1977, para análise das mudanças que levaram à industrialização no Brasil. Aspectos destas são discutidos em vários dos trabalhos reproduzidos em Versiani e Mendonça, 1977.

res rurais perderam sua posição relativa nesse grupo e subiram os setores associados ao processo de industrialização — grupos industriais privados (nacionais e estrangeiros), grupos financeiros e, com o crescimento da participação direta do governo em atividades produtivas, executivos de empresas estatais. Além do mais, depois do confronto de 1964, passaram a um primeiro plano grupos militares e os tecnoburocratas de alto nível.¹⁷

É óbvio que os setores rurais influentes permaneceram na *combinação central*. Hoje eles incluem principalmente a agricultura comercial e parcelas dos interesses agrários oligárquicos tradicionalistas. A primeira demanda política do regime para compensá-lo da discriminação que a agricultura como um todo sofreu em decorrência das estratégias de viés urbano-industrial adotadas nos últimos 30 anos. O regime depende dela para que a agricultura desempenhe alguns papéis básicos no crescimento da economia. Quanto aos setores agrários tradicionalistas, eles ainda mantêm elementos de poder do seu passado oligárquico. No entanto, como sua base de poder está localizada principalmente fora da região dinâmica do Brasil, a sua posição relativa vem se deteriorando. Alguns desses setores são produtores importantes de matérias-primas para a agro-indústria (a cana-de-açúcar, por exemplo), mas eles têm dependido de políticas especiais para poder competir com a agricultura comercial do Centro-Sul. O que os setores agrários tradicionais mais demandam do regime é a inação. Ou seja, eles exercem forte pressão contra reformas estruturais¹⁸ que, se introduzidas, afetariam dramaticamente a sua posição. Temendo perdas de eficiência com reformas desse tipo e dando valor ao controle político regional de alguns desses setores, o regime acedeu completamente a essas demandas.

Nos outros grupos a maior alteração, nos últimos 50 anos, foi o surgimento de setores de trabalhadores. Um grande avanço nesse sentido deu-se na década de 1930, quando o regime comandado por Getúlio Vargas criou condições para que trabalhadores urbanos viessem a se constituir em setores e, depois, valeu-se do apoio dos mesmos para manter ou ampliar seu poder. Contudo, a estratégia de desenvolvimento que se firmou no pós-guerra limitou esse processo a trabalhadores das seções de base urbana e moderna da economia. Foi só durante um período curto, no início da década de 1960, que se tentou ampliar substancialmente a mobilização de trabalhadores; depois de 1964, porém, essa mobilização foi frejada e mesmo revertida.

¹⁷ Como mostra Leff (1968), é na década de 1950 que adquire momento a ascensão da tecnoburocracia a posições de influência no Estado.

¹⁸ Um elemento importante na luta pela sobrevivência desses setores está na sua hábil manipulação da idiosincrasia do regime com o comunismo. Identificando reforma agrária com comunismo, obtiveram apoio de elementos do regime contra qualquer tentativa de realizar reforma desse tipo.

A colocação dos setores de trabalhadores nos grupos setoriais também mudou nas últimas décadas. Eles já participaram da *tendência ideológica*, e foram feitas tentativas de trazê-los à *combinação central*. Mais recentemente, porém, setores de trabalhadores urbanos formam no *grupo de estabilidade*, com participações ocasionais (ou ameaça de participação) de alguns no grupo de *extra-estabilidade*.

Exceto no interlúdio 1962-1964, os trabalhadores rurais permaneceram entre os *setores não mobilizados*. Existe, porém, o potencial de mobilização de parcela destes — a dos “bóias-frias” — para outros dos grupos setoriais. As estratégias de desenvolvimento de viés urbano-industrial originaram um processo de modernização agrícola baseado em unidades produtivas comerciais, extensas e mecanizadas. Uma das conseqüências desse processo foi a redução no emprego de trabalhadores permanentes e a criação do grupo, cada vez maior, dos trabalhadores ocasionais que recebem o nome “bóias-frias”. O potencial de mobilização destes é elevado, especialmente em virtude de sua concentração espacial. Ao contrário dos trabalhadores rurais permanentes, os “bóias-frias” vivem e procuram trabalho em grupos numerosos. Isso, e as demandas decorrentes da sua situação, às vezes extremamente precária, fornecem condições favoráveis à formação de grupos politicamente ativos. No entanto, sua maior mobilização só será possível depois de avanços apreciáveis na “abertura democrática”.

Outra conseqüência das transformações econômicas das últimas décadas foi a evolução de uma classe média urbana numericamente importante. Contudo, sua participação política tem permanecido apagada, particularmente após 1964. Ela tende a constituir setores que são parte da *tendência ideológica* ou do *grupo de estabilidade*.

Tendo como base a moldura referencial acima desenvolvida, apresenta-se, na próxima seção, um esboço da estrutura no âmbito da qual se desenvolve o processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Examinam-se os principais grupamentos que, em decorrência da variante de “políticas da corte” que caracteriza os governos recentes, são formados pela tecnoburocracia governamental e por executivos e dirigentes de organizações governamentais influentes, tendo em vista estabelecer estratégias e políticas que favoreçam a certas concepções de modo a atingir a visão de “boa qualidade” do regime, além de melhorar suas posições relativas. São, portanto, enfatizadas as características gerais das estruturas institucionais e organizacionais das quais emanam as políticas agrícolas. Não terá seguimento, neste trabalho, a análise das interações entre os diversos grupos e setores e o regime, relacionadas ao estabelecimento e implementação das políticas que afetam à agricultura no país. A mesma é objeto de outro estudo.

A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS — UMA PRIMEIRA ABORDAGEM

Inicia-se recordando que, no referencial analítico da seção anterior, burocratas e tecnocratas de alto nível foram situados em posição saliente dentro da *combinação central*. Dado que o seu alinhamento setorial e o seu desempenho imprimiram características especiais ao processo de formação de políticas afetando à agricultura, examina-se, a seguir, como estes se organizam e atuam no contexto das inter-relações entre setores e o regime, das quais emanam políticas públicas.

Esses burocratas e tecnocratas — os ministros mais poderosos, os dirigentes de seções importantes do governo federal, os executivos de algumas autarquias e empresas do governo — têm, por assim dizer, um papel duplo no processo de formação de políticas. De um lado, são parte do aparato de decisão de políticas; e, no que tange às demandas setoriais, sobre eles recai parcela das pressões de setores. Do outro lado, porém, eles têm suas concepções, objetivos e demandas, e participam do processo de formação de políticas como setores. Alguns desses burocratas, tecnocratas e executivos têm muito poder e influência enquanto outros, embora em níveis formais semelhantes, são bem menos aquinhoados com esses atributos. Frequentemente, esses elementos pressionam, com muita energia, por políticas de sua preferência. Obviamente, todos se associam à visão de “boa sociedade” do regime, mas grupos diferentes dentro do Estado têm interpretações distintas sobre como a mesma deve ser atingida. Ocasionalmente, essas interpretações requerem estratégias mutuamente exclusivas e políticas, em certa medida, incompatíveis. Quando isso ocorre, o regime é forçado a mediar no conflito, o que tende a ser feito longe das vistas do público.

Do ponto de vista das políticas agrícolas, com base no que transparece do processo decisório e da atuação da alta tecnoburocracia e dos organismos dos quais emanam as políticas que mais afetam à agricultura, é possível, de uma forma muito ampla, identificar dois grupos distintos que atuam sobre as mesmas. O primeiro só tem interesse em políticas agrícolas se elas podem ajudar a agricultura a desempenhar aceitavelmente os papéis a ela atribuídos na expansão do setor urbano-industrial; esse grupo é denominado, aqui, “planejadores da modernização”. O segundo grupo, que recebe o nome de “planejadores da agricultura”, concentra sua atenção e esforços sobre a agricultura, numa perspectiva estritamente setorial. Seus fins tendem a se relacionar com o crescimento e a modernização da agricultura em si.

Em algumas ocasiões, os esforços desses dois grupos se complementam. Isso ocorre quando as políticas defendidas pelos “planejadores da agricultura” conduzem a uma maior eficiência no processo de “exploração não destrutiva”

da agricultura — o principal objetivo setorial dos “planejadores da modernização”. Outras vezes, porém, os objetivos dos dois grupos são conflitantes. Isso ocorre quando os “planejadores da agricultura” defendem políticas que os “planejadores da modernização” consideram detrimenais ao processo de “exploração não destrutiva”. Nessas ocasiões surgem conflitos, usualmente velados mas que às vezes vêm a público; esses conflitos, quase sempre, são resolvidos a favor dos “planejadores da modernização”.

Os elementos da tecnoburocracia, os executivos e as organizações que compõem os dois grupos variam no tempo, geralmente mudando com o governo do dia. Via de regra, porém, os “planejadores da modernização” incluem elementos dos ministérios do Planejamento e da Fazenda, e de macroorganizações como o Banco do Brasil e o BNDE; participam, também, em posição secundária, ministros de outras áreas e dirigentes de uma gama de organizações e empresas controladas pelo governo. Por seu turno, os “planejadores da agricultura” incluem elementos do Ministério da Agricultura e de empresas e autarquias cujas funções estão especificamente associadas à agricultura.

Esse último grupo não está livre para tomar decisões, mesmo no campo das políticas agrícolas. São os “planejadores da modernização” que determinam os espaços que eles podem ocupar nesse campo. E, embora os “planejadores da agricultura” possam interferir nas áreas de política relacionadas à agricultura mas controladas pelos “planejadores da modernização”, nestas é bastante fraca a sua posição relativa.

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

Os conflitos entre os dois grupos sobre as políticas que afetam à agricultura são maiores e mais freqüentes quanto mais sensíveis forem os “planejadores da agricultura” às demandas de setores rurais. Quando o ministro da agricultura tem substanciais interesses rurais ou é especialmente suscetível às demandas de seus setores mais influentes, os “planejadores da agricultura” tendem a pressionar mais intensamente por políticas que melhorem a posição relativa desses setores. Se isso não ocorre, porém, são menores as tendências a conflitos,

mas, como sua atuação é voltada para a agricultura, os “planejadores da agricultura” não podem deixar de pressionar por políticas que interfiram com a “exploração não destrutiva”; destarte, mesmo nesses casos permanece substancial o potencial de conflitos.

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

Esse estado de coisas explica, em larga medida, as contradições e inconsistências na condução das políticas agrícolas que, como se notou no início, tanto surpreendem aos entendidos. Explica também a prevalência, no Brasil, de políticas de estímulo. Pode-se mesmo afirmar que as mudanças nas características gerais das políticas agrícolas seguidas nas últimas três décadas foram reduzidas se comparadas às alterações ocorridas nas estratégias de crescimento adotadas. Enquanto o modelo voltado para fora de depois de 1964, e que conduziu ao “milagre” e ao período difícil que o sucedeu, difere marcadamente do modelo autárquico e apoiado na industrialização por substituição de importações da década de 1950 e parte da de 1960, a natureza das políticas agrícolas de depois de 1964 mudou pouco em relação à do período anterior. Elas foram refinadas e ajustadas aos níveis mais altos de produção tornados necessários pelo modelo mais recente. Assim, a política de crédito foi reformada e sofisticada, o aparato responsável pela implementação da política de preços mínimos foi aperfeiçoado e tornado mais operacional, e fizeram-se esforços para reduzir as deficiências das redes de transporte e armazenagem associadas à agricultura.

Quanto às políticas de mudança estrutural, a despeito da drástica alteração na legislação para a desapropriação de terras e do esquema de tributação fundiária introduzidos em 1964 pelo novo regime, pouco foi feito nessa área. De um lado, setores influentes da *combinação central* opuseram-se enfaticamente a uma reforma agrária e, do outro, os “planejadores da modernização” se convenceram de que esta não viria a contribuir ao processo de “exploração não

destrutiva”, ou até que seria detrimental ao mesmo.¹⁹ O próprio esquema de tributação da terra foi gradualmente sendo distorcido, a ponto de, antes das mudanças recentes, tornar insignificante o imposto cobrado aos grandes proprietários fundiários.

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

A estratégia de crescimento de acentuado viés urbano-industrial adotada pelos “planejadores da modernização” discriminou acentuadamente contra a agricultura. Dados o alinhamento setorial com o qual o regime se confronta e a necessidade de fazer a agricultura desempenhar satisfatoriamente papéis a ela atribuídos nessa estratégia, as políticas agrícolas adotadas, eminentemente de curto prazo, baseadas em incentivos e de fácil implementação, tiveram o efeito de compensar parcialmente alguns dos setores rurais por essa discriminação. No entanto, as mesmas produziram efeitos distributivos perversos de monta. Em poucas palavras, uma dada política tem tanto efeito de eficiência como de equidade. Expandindo a produção e a produtividade, por exemplo, ela aumenta a eficiência. Alterando a distribuição de renda e de riqueza, gera efeitos de equidade. No contexto das estratégias de crescimento seguidas no Brasil, as políticas agrícolas implementadas visaram exclusivamente a efeitos de eficiência; os seus efeitos de equidade foram (e continuam sendo) relegados a um segundo plano. No pós-guerra as políticas agrícolas voltaram-se, primordialmente, aos considerados mais aptos a responder rapidamente, e aos com mais poder (ambos os atributos geralmente, mas nem sempre, vêm juntos) — a média e grande agricultura comercial. Estas têm acesso fácil ao crédito com taxas de juros

¹⁹ Os fatos negaram o ponto de vista amplamente aceito na década de 1950 segundo o qual, sem reforma agrária, a agricultura brasileira deixaria de produzir o necessário para permitir a continuação do processo de desenvolvimento do país. Investimentos em infraestrutura e políticas quantitativas de estímulo tornaram possíveis aumentos da oferta agrícola, sem a necessidade de reformas.

negativas e aos insumos subsidiados; ademais, são a elas que a política de preços mínimos e os programas de pesquisa e extensão mais beneficiam.

A orientação da política agrícola e a quase total ausência de poder da parte dos setores rurais com exceção da agricultura comercial e dos terratenentes, produziram efeitos de equidade perversos substanciais. As políticas agrícolas contribuíram fortemente a uma concentração da renda, tanto em termos pessoais, como regionais. Uma vez que os grandes agricultores, os terratenentes e os especuladores fundiários mais acesso têm às políticas de incentivos, são eles que mais lucram com suas atividades e que mais recursos têm para investir e para aumentar o seu estoque de terras. Ademais, como a produção da agricultura comercial origina-se principalmente no Centro-Sul, é essa região que mais recursos e incentivos recebe e é sua agricultura a que mais se desenvolve. O pequeno agricultor, o trabalhador rural e as áreas de agricultura tradicional tendem a permanecer à margem do processo de formação de políticas agrícolas e, continuamente, a perder terreno em termos relativos.

CONCLUSÕES

Este trabalho é o resultado de uma procura de moldura conceitual relevante para um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Essa procura iniciou-se no âmbito da teoria do bem-estar. No entanto, a abordagem derivada desta foi descartada por considerar apenas a dimensão racional do processo de decisões de políticas, ignorando totalmente a fundamental dimensão de poder. Conseqüentemente, a procura voltou-se para outros campos, o que permitiu o desenvolvimento de abordagem de *nova economia política*, menos sofisticada mas bem melhor adaptada que a da teoria do bem-estar, ao exame de situações concretas.

A abordagem desenvolvida dá ênfase à dimensão de poder, sem deixar de lado a dimensão de racionalidade. Para ela, a formulação de políticas representa seqüência de decisões inter-relacionadas, tomadas sob a influência de grupos poderosos e visando a atingir determinados objetivos.

Para que a análise do processo pudesse ser situada num contexto relevante, considerou-se necessário, preliminarmente, estabelecer o modelo de governo apropriado ao regime político recente do Brasil. O modelo selecionado, de "políticas da corte", permite reconhecer que, a despeito da aparência monolítica e unitária do regime de pós-1964, no que tange à formação de políticas públicas há, na realidade, a interação de um conglomerado de setores, funcionando imersos no Estado.

A concepção de bem-estar social relevante a esse modelo é a de uma função ponderada das preferências de setores com os quais o regime interage,

com os seus pesos estabelecidos pelo poder de cada setor, conforme percebido pelo regime. No entanto, sobre esta função o regime impôs firmemente sua visão de “boa sociedade” — a de um Brasil capitalista, poderoso, industrializado e internacionalmente respeitado — delimitando, assim, o campo das confrontações e das negociações envolvendo setores com diferentes disponibilidades de poder e o regime, das quais resultam políticas públicas.

São vários os setores com os quais o regime interage. Alguns são extremamente influentes, outros têm influência menor e ainda outros são quase totalmente destituídos de poder. Dentre os de maior capacidade de influenciar o processo de formação de políticas, merecem destaque elementos da própria estrutura administrativa do governo e de organismos e empresas do Estado. Dentre estes, foram identificados dois grupos, cada um deles com interesses próprios e com uma dada concepção de como concretizar a visão de “boa sociedade” do regime. De um lado, estão os “planejadores da modernização”, voltados primordialmente para o desenvolvimento urbano-industrial e para a “modernização” do país. Para estes, tal desenvolvimento requer da agricultura o desempenho de certos papéis, desempenho esse que deve ser obtido com um mínimo de esforço do aparato de implementação de políticas. Do outro lado, estão os “planejadores da agricultura”, cuja atuação se volta especificamente para o setor agrícola. Sua inserção setorial faz com que eles defendam políticas de interesse de setores rurais. Muitas vezes estas conduzem a um melhor desempenho da agricultura, dos papéis a ela atribuídos pelos “planejadores da modernização”. Quando isso ocorre, os interesses dos dois grupos coincidem e não há conflitos. Em ocasiões, porém, as políticas defendidas pelos “planejadores da agricultura” chocam-se com os objetivos estabelecidos pelos “planejadores da modernização” e surgem conflitos entre os dois grupos. Como o poder relativo dos últimos é muito maior, seu ponto de vista tende a predominar e é grande a sua influência sobre as políticas finalmente implantadas.

As políticas agrícolas que vêm emanando da interação desses dois grupos com a intervenção de outros setores tendem a ser quantitativas, de curto-prazo e baseadas em incentivos. Como os que mais adaptados estão para reagir a essas políticas são os grandes agricultores comerciais, os efeitos de equidade perversos das mesmas têm sido substanciais. Essas políticas objetivam, porém, essencialmente aspectos de eficiência; as conseqüências distributivas das mesmas tendem a não ser consideradas no processo decisório.

Nem sempre os incentivos à agricultura comercial são dispensados de forma sistemática e correta; às vezes outros objetivos dos “planejadores da modernização” interferem com os níveis adequados das políticas quantitativas e, a despeito das recomendações e pressões dos “planejadores da agricultura” e de outros setores rurais, as mesmas são adotadas de forma incorreta. Surgem então distorções, às quais, às vezes, produzem crises agrícolas. Quando isso

se dá, os “planejadores da modernização” passam a alocar mais atenção à agricultura até que sejam identificados os problemas e determinadas as medidas para a sua eliminação, o que geralmente é feito com o mesmo tipo de políticas quantitativas e de estímulo, porém num nível de intensidade. Uma vez eliminados os obstáculos a um desempenho aceitável da agricultura, os “planejadores da modernização” voltam-se novamente para sua tarefa de construção do setor urbano-industrial moderno. As políticas agrícolas retornam principalmente ao âmbito dos “planejadores da agricultura”, que ficam livres para atuar, dentro de limites traçados pelos “planejadores da modernização”.

Esta é visão estilizada e simplificada do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. A extensão e o aprofundamento da análise é objeto de estudos adicionais, em andamento.

LITERATURA CITADA

- Arrow (1951). Arrow, K.J. *Social Choice and Individual Values*. Nova Iorque, John Wiley and Sons, Inc.
- Baer (1977). Baer, W. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil*. 3.ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Bauer (1971). Bauer, R.A. "The Study of Policy Formation: an Introduction". In: Bauer, R.A. e K.J. Gergen, ed. *The Study of Policy Formation*. Nova Iorque, The Free Press.
- Cardoso (1975). Cardoso, F.H. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Culyer (1971). Culyer, A.J. "Introduction". In: *Economic Policies and Social Goals*. Londres, Martin Robertson.
- Culyer (1973). Culyer, A.J. *The Economics of Social Policy*. Londres, Martin Robertson.
- Frey (1978). Frey, B.S. *Modern Political Economy*. Oxford, Martin Robertson.
- Furtado (1965). Furtado, C. *Formação Econômica do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Graaff (1967). Graaff, J. de V. *Theoretical Welfare Economics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall et al. (1975). Hall, P., M. Land, R. Parker e A. Webb. *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. Londres, Heinemann.
- Heady (1962). Heady, E. O. *Agricultural Policy Under Economic Development*. Ames, Iowa, Iowa State University Press.
- Ilchman e Uphoff (1969). Ilchman, W.F., e N.T. Uphoff. *The Political Economy of Change*. Berkeley, University of California Press.
- Leff (1968). Leff, N.H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil, 1947-1964*. Nova Iorque, John Wiley and Sons Inc.

- Mitchell (1968). Mitchell, W.C.M. "Political Systems". In: Sills, D.L., ed, *International Encyclopedia of Social Sciences*. Nova Iorque, The Macmillan Company and The Free Press, vol. 15, pp. 473-9.
- Parsons (1968). Parsons, T. "Social Systems". In: D.L. Sills, ed. *International Encyclopedia of Social Sciences*, vol. 15, pp. 458-7.
- Rapaport (1968). Rapaport, A. "General Systems Theory". In: D. L. Sills, ed. *International Encyclopedia of Social Sciences* vol. 15, pp. 452-8.
- Rose (1973). Rose, R. "Models of Governing". *Comparative Politics* 5 (4): 465-96, jul. 1973.
- Smith (1976). Smith, B. *Policy-Making in British Government*. Londres, Martin Robertson.
- Stafford (1974). Stafford, B. "The Policy Technique of Welfare Economics in the Context of Theories of Governing". In: Culyer, A.J., ed. *Economic Policies and Social Goals*. Londres, Martin Robertson.
- Tinbergen (1967). Tinbergen, J. *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam, North Holland Publishing Co.
- Uphoff e Ilchman (1972). Uphoff, N.T. e W.F. Ilchman *The Political Economy of Development*. Berkeley, University of California Press.
- Wilson (1977). Wilson, G.K. *Special Interests and Policy-Making*. Londres, John Wiley and Sons Inc.
- Zeckhauser e Schaeffer (1971). Zeckhauser, R. e E. Schaeffer. "Public Policy and Normative Economic Theory". In: Bauer, R.A. e K.J. Gergen, *The Study of Policy Formation*. Nova Iorque, The Free Press.
- Delfim Netto (1979). Delfim Netto, A. *O Problema do Café no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.