

## **EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA NO BRASIL – AS BASES DE SEU MODESTO DESEMPENHO<sup>1</sup>**

*Charles Curt Mueller<sup>2</sup>*

**RESUMO** – O trabalho procura estabelecer as razões da contínua dificuldade do setor público agrícola brasileiro, em orientar de forma eficaz a estratégia agrícola do país e a concepção e implementação de políticas agrícolas. Ele apresenta uma análise da constituição e das características recentes dos segmentos intragovernamentais mais diretamente relacionados à formação de políticas agrícolas, seguida de um exame da evolução no pós-guerra – e da crescente frustração – do setor público agrícola. Constatou-se que essa frustração é consequência da subordinação das políticas agrícolas aos desígnios das estratégias de crescimento, modernização urbano-industrial e, mais recentemente, de estabilização da economia. Essa subordinação provocou distorções que o setor público agrícola vem se mostrando cada vez mais impotente para equacionar.

Termos para indexação: política agrícola, ministério da Agricultura.

### **EVOLUTION AND CHARACTERISTICS OF BRAZIL'S AGRICULTURAL PUBLIC SECTOR THE BASIS OF ITS MODEST PERFORMANCE**

**ABSTRACT** – The main objective of the paper is that of establishing the reasons for the difficulty of Brazil's public agricultural sector in orienting the configuration of the country's agricultural development strategy, and of adequately shaping and implementing agricultural policies. To accomplish this an analysis of the constitution of the more recent characteristics of the intragovernmental segments more directly related to agricultural policy formation was made, and a study of the post-World War II evolution – and increasing frustration – of the agricultural public sector was undertaken. It was established that this occurred as the result of a growing subordination of agricultural policies to the goals of growth, urban-industrial modernization and, more recently, of economic stabilization. This subordination has introduced distortions, with which the agricultural public sector has not been able to adequately cope.

Index Terms:

<sup>1</sup> Artigo solicitado ao autor pelos editores da RER.

Trabalho apoiado no Capítulo III do relatório O Processo de Formação de Políticas Agrícolas no Brasil, fruto de pesquisa desenvolvida pelo autor, juntamente com os professores Charles L. Wright e Jorge M. Nogueira. A pesquisa contou com o apoio de recursos do 1º Empréstimo Setorial Agrícola, do Banco Mundial ao Brasil, administrados pelo IPEA/IPLAN.

<sup>2</sup> Do IBGE e do Departamento de Economia, UnB.

## INTRODUÇÃO

Realiza-se, aqui, uma análise da evolução do sistema que, no Brasil, formula e implementa políticas agrícolas. Em essência, procura-se determinar as razões básicas das inconsistências e contradições que o sistema apresenta.

A base conceitual empregada, detalhada em Mueller (1982 e 1983), privilegia a interação entre o governo e setores (grupos influentes) na formação de políticas públicas. Esses setores estão, evidentemente, situados fora do Estado, demandando deste ações que possam melhorar suas posições. Todavia existem grupos dentro do governo que atuam com um considerável grau de autonomia sobre o processo.

O trabalho enfatiza a evolução de dois desses grupos, mais diretamente relacionados à formação e implementação da estratégia e das políticas agrícolas. Essa ênfase não significa, porém, que se está minimizando o papel de setores externos ao Estado, que são o objeto aparente das medidas de política. A atuação destes setores, mais visível e óbvia, é freqüentemente analisada por outros estudiosos. Tem merecido pouca atenção, o papel de grupos intragovernamentais, não obstante o seu papel decisivo – pelo menos no caso brasileiro – no processo de formação de políticas públicas.

O trabalho desenvolve os seguintes temas: constituição e características dos dois segmentos intragovernamentais mais diretamente envolvidos na formulação de políticas agrícolas, bem como natureza e conseqüências de suas ações sobre essas políticas; origem, consolidação e características da entidade aqui denominada "área econômica do governo"; evolução e crescente esvaziamento do setor público agrícola; considerações sobre os efeitos desse esvaziamento sobre a demanda por políticas agrícolas de setores influentes ligados à agropecuária; comentários conclusivos.

O trabalho dá ênfase aos anos do pós-guerra, até o advento, em 1985, da Nova República. Com esta, a situação sofreu mudanças que, à época em que este trabalho estava sendo redigido, ainda não podiam ser claramente identificadas. A análise do período pós-1984 fica para outro trabalho.

## GRUPOS INTRAGOVERNAMENTAIS E A FORMAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS

### O papel de “eminências poderosas” dentro do governo no Brasil

Em outros trabalhos (Mueller, 1982, 1983), o autor mostrou que, na análise do caso brasileiro, é fundamental que se considerem algumas entidades do governo, setores da coalizão dominante. Em país no qual prevalece o modelo de governo de “políticas da corte”, elementos e entidades poderosos da tecnoburocracia têm – de forma semelhante às “eminências pardas” de cortes reais – considerável amplitude de ação além de concepções nítidas sobre o caminho que a sociedade deve trilhar.

Algumas das “eminências” e entidades poderosas no governo são dotadas de considerável poder e afetam profundamente as políticas públicas; já outras, embora situadas em níveis formais semelhantes, dispõem de influência limitada. É óbvio que todas se associam à visão de “boa sociedade” do governo, mas grupos diferentes dentro dele têm interpretações distintas sobre como ela deve ser atingida. Ocasionalmente, essas diferenças levam à recomendação de políticas incompatíveis; quando isto ocorre, freqüentemente surgem conflitos “intracorte” que, às vezes, têm que ser mediados pelas mais altas esferas do poder.

Conflitos desse tipo têm surgido com certa freqüência no processo de formação de políticas agrícolas. Associados ao processo podem ser identificados dois segmentos da tecnoburocracia que encaram de forma distinta a agricultura e, portanto, muitas vezes, divergem com relação às políticas voltadas ao setor: **a área econômica do governo** e o **setor público agrícola**. Para a área econômica do governo, a agricultura é mero instrumento na estratégia de desenvolvimento ou na administração das crises que atingem a economia do país. Ela só se interessa por políticas agrícolas em duas circunstâncias: quando surgem crises agrícolas e torna-se necessário conceber medidas para contorná-las; ou quando determinadas políticas agrícolas interferem no atingimento de metas que consideram mais importantes. Já o setor público agrícola atua numa perspectiva estritamente setorial; seus objetivos são o crescimento e a modernização da agropecuária.

As entidades do governo que compõem os dois grupos têm variado no tempo, mudando com o governo do dia. A área econômica geralmente atua sob o comando de certas “eminências” no governo e inclui os ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como uma série de organizações-chaves

na condução da política econômica. Por seu turno, são parte do setor público agrícola o ministério da Agricultura e algumas empresas públicas e autarquias, cujas funções estão especificamente ligadas à agropecuária.

É importante ressaltar, desde já, que o setor público agrícola não é livre para decidir, nem mesmo no campo específico das políticas agrícolas: os espaços que pode ocupar ali são estabelecidos pela área econômica do governo; em última análise, é esta que detém o comando efetivo da política agrícola. As políticas relacionadas a certos produtos agrícolas estratégicos emanam de organizações controladas pela área econômica. A participação do setor público agrícola na formulação da política de crédito agropecuário tem sido restrita. Ademais, a área econômica interfere em políticas que, formalmente, cabe ao setor público agrícola determinar, chegando, às vezes, a alterá-las consideravelmente. Um exemplo está na política de preços mínimos (Mueller, 1988).

### **O modelo econômico, a evolução da agricultura e os grupos influentes do governo**

Até recentemente, o Brasil experimentou taxas elevadas de crescimento da renda real, juntamente com substanciais transformações estruturais. Entretanto, esse crescimento foi acompanhado de consideráveis iniquidades na distribuição pessoal, regional e setorial da renda.

As iniquidades setoriais foram consideravelmente ampliadas pela crescente submissão da agricultura às imposições da expansão urbano-industrial. Uma das manifestações desse fato é a substancial transferência de recursos do setor agrícola, iniciada no fim da década de 1940, que até o presente vem se mantendo elevada (Oliveira 1981, 1983a). A partir de meados da década de 1960, houve certo retorno de recursos à agricultura, consequência da adoção de políticas de incentivo, objetivando mantê-la com um desempenho aceitável. Todavia, tais transferências vêm se fazendo de forma limitada, beneficiando particularmente produtores de culturas consideradas prioritárias. A maioria dos agricultores sofre perdas relativas, em alguns casos substanciais, com o processo. As iniquidades e ineficiências dessa estratégia agrícola não têm, entretanto, preocupado a área econômica do governo. A atuação do setor público agrícola em face a esse estado de coisas tem sido extremamente apagada. Sua influência sobre a política agrícola vem se mostrando reduzida e ela tende a se submeter ao processo em curso. Existem, entretanto, ocasiões em que elementos do setor público

agrícola insistem na adoção de políticas que, segundo o juízo da área econômica, interfeririam nas metas de suas políticas. Quando isso ocorre, surgem conflitos entre os dois grupos que, quase sempre, são resolvidos em favor da área econômica.

### **Natureza das políticas agrícolas adotadas**

No pós-guerra, a política agrícola brasileira vem se caracterizando por uma elevada ênfase em instrumentos quantitativos, de incentivos. Tem-se procurado fazer com que a produção e a produtividade aumentem com base, essencialmente, em incentivos e estímulos transmitidos pelas políticas de crédito rural, de preços mínimos e de subsídios a insumos, complementados com atuações visando propiciar a expansão horizontal da agropecuária. Em nível nacional, um esforço concentrado para a geração de tecnologias voltadas à agricultura só foi feito a partir do início da década de 1970, quando ficou claro que não se poderia esperar que ela continuasse indefinidamente a crescer com base apenas na expansão da fronteira.

Em sua essência, a natureza do processo de formulação de políticas agrícolas mudou pouco no período em análise. Optou-se por um modelo de modernização conservadora, apoiado predominantemente em políticas quantitativas e em um sistema de mudança tecnológica privilegiando a agricultura comercial. Além disso, as políticas agrícolas adotadas têm se caracterizado por sua natureza imediatista e pela forma instável e inconsistente com que têm sido aplicadas.

Embora o setor público agrícola possua, hoje, corpo técnico de alto nível, o caráter pendular, imediatista e pouco consistente da política agrícola continua virtualmente inalterado. Esse estado de coisas emana basicamente da interação entre o setor público agrícola e a área econômica, no âmbito do sistema que gera políticas agrícolas.

O caráter pendular da política agrícola tem se manifestado da seguinte forma: em épocas em que o desempenho da agricultura é insatisfatório, faltam produtos, sobem seus preços e diminuem as exportações, ocorrem aprimoramentos dos instrumentos e aumentos dos níveis de incentivos, uma vez que o desempenho inadequado da agricultura pode afetar seriamente a viabilidade de outras metas caras à área econômica, esta é forçada a voltar sua atenção à agricultura e tentar achar formas mais ou menos rápidas e simples de fazê-la funcionar adequadamente. Quando ela volta a ter desempenho aceitável, entretanto, desaparece esse interesse da área econô-

mica. Além disso, com o passar do tempo, os maiores níveis dos incentivos dados à agricultura acabam afetando a viabilidade de certas metas da política econômica global, atenuam-se as lembranças da última crise agrícola e a área econômica não resiste. Apesar de advertências que possam vir do setor público agrícola e da pressão de setores ligados à agropecuária, cortam-se os incentivos, manipulam-se preços e ressurgem crises agrícolas, levando à instauração de nova "prioridade agrícola".

O caráter imediatista de que se reveste a política agrícola decorre do interesse e envolvimento apenas eventual da área econômica nos problemas da agropecuária e de preferência temporal que a leva a dar ênfase a resultados em curto prazo.

A discussão até este ponto sugere uma série de questões: Como terá surgido esse estado de coisas? O que levou à constituição e fortalecimento da área econômica do governo no Brasil? Como foi que ela adquiriu a autonomia e o poder que possui em face à política econômica global e à política agrícola? Terá esse fenômeno sido uma decorrência do autoritarismo do regime de pós-1964 ou teve outras raízes? O que explica a reduzida força do setor público agrícola, notadamente em um país que, por muito tempo, foi dominado por oligarquias rurais as quais, por muito tempo, manipularam o Estado a seu favor? Este é o assunto das duas próximas seções.

## **SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DA ÁREA ECONÔMICA COMO ENTIDADE INFLUENTE**

Em essência, esta seção mostra que a constituição da área econômica como entidade influente no governo antecede consideravelmente 1964 e que não foi a natureza autoritária do ciclo militar a responsável pela situação esboçada no fim da seção anterior. A origem da entidade remonta a meados da década de 1930, quando começou a se firmar a visão de boa sociedade modernizante e deram-se os primeiros passos na adoção da estratégia de desenvolvimento, que se consolidou nos pós-guerra, com o modelo apoiado na industrialização por substituição de importações.

### **Mudanças na visão de boa sociedade e na estratégia de desenvolvimento na década de 1930**

Como se pode ver em Mueller (1983), a crise profunda e duradoura que se abateu sobre o setor externo brasileiro, no início da década de 1930,

resultou numa revisão no modelo primário exportador que caracterizava a economia do país até então. Essa revisão foi decorrência, principalmente, da duração e profundidade da crise do setor externo e não, como se poderia pensar, das mudanças políticas associadas à Revolução de 1930.

Foi em 1937, apenas, que houve uma acentuada mudança da visão de boa sociedade do governo. Com o Estado Novo, passou-se a adotar estratégia de cunho nacionalista e autárquico, que objetivou promover a diversificação da economia e reduzir sua dependência em relação ao exterior. A nova estratégia apoiou-se, essencialmente, na promoção do desenvolvimento manufatureiro e na remoção de estrangulamentos à modernização do país<sup>3</sup>.

Cumprе ressaltar, porém, que essas mudanças não foram precedidas de reformas profundas na organização do setor público. Com o golpe do Estado Novo e o fechamento do Congresso – dominado que era por setores agrários de cunho regional – e com a repressão e os controles introduzidos, o governo central se fortaleceu, mas a nova estratégia não estava claramente delineada e nem a máquina do Estado se encontrava organizada e preparada para atuar eficazmente na sua implantação. Ademais, as restrições impostas pela II Guerra interpuseram obstáculos aos desígnios modernizantes e as mudanças que ocorreram não foram espetaculares. Entretanto, elas lançaram os fundamentos da estratégia de modernização urbano-industrial adotada no pós-guerra, no âmbito da qual surgiu e firmou sua base de poder a área econômica do governo.

Com efeito, depois de alguns anos de indefinição após a queda do Estado Novo e o fim da II Guerra, ressurgiram problemas agudos de balanço de pagamento, fazendo retornar a visão de boa sociedade modernizante e de cunho autárquico. Delineou-se e consolidou-se, gradualmente, a estratégia de industrialização por substituição de importações.

Um dos fatores no caráter gradual dessa evolução foi a estrutura institucional inadequada à implantação da nova estratégia. Esta demandaria ampla mobilização de recursos para investimentos, tanto em infra-estrutura básica de que o país tanto carecia, como em expansão e diversificação manufatureira. Seria necessário, também, que se estendesse forte proteção à indústria nacional. Ocorre que o Congresso Nacional, restaurado com a queda do Estado Novo, continuava dominado por setores agrários, cuja visão de boa sociedade não coincidia com a do governo. Conseqüentemente,

---

<sup>3</sup> Para detalhes sobre as mudanças da estratégia econômica implantada pelo Estado Novo, ver Dean (1969) e Malan *et al.* (1980). Aspectos da questão são discutidos em Mueller (1983).

não se podia esperar que aprovasse alterações na legislação tributária para possibilitar a necessária mobilização de recursos nem, pelo menos inicialmente, que concordasse com uma reforma tarifária protecionista. Precisou-se, assim, encontrar caminhos menos convencionais. Foi no contexto dessa busca que a área econômica se firmou e que se amoldaram as características de sua atuação.

### **Consolidação da área econômica**

Uma análise interessante da consolidação e características da entidade aqui chamada área econômica é a de Leff (1968). O autor estuda o envolvimento do governo federal na promoção do desenvolvimento no pós-guerra, até 1964. Constata a crescente consolidação de uma visão de boa sociedade modernizante e analisa os fatores que possibilitaram ao governo federal, a despeito dos obstáculos institucionais e das forças políticas que enfrentava, adotar, com considerável independência, uma estratégia para a promoção do desenvolvimento que, em boa medida, contrariava interesses de grupos influentes.

Em consequência de uma série de medidas que adotou, boa parte das quais sem prévia aprovação legislativa e sem elaboradas negociações políticas, objetivando implementar a nova estratégia de desenvolvimento, o governo federal obteve resultados bastante significativos: não só se produziu um crescimento econômico respeitável, acompanhado de aumento impressionante na participação do setor público na renda nacional e na formação bruta de capital, como se conseguiu captar e direcionar recursos a ramos produtivos considerados básicos à estratégia de desenvolvimento que vinha sendo implementada (Leff 1968).

Grupos rurais poderosos, por exemplo, conseguiram, no máximo, bloquear a reforma agrária, objeto de amplo debate à época. Como comprovaram Bacha (1976) e Oliveira (1981), na década de 1950, a agricultura sofreu forte discriminação. A cafeicultura, que antes controlava o governo, teve que aceitar uma série de políticas que significaram consideráveis transferências de recursos ao governo e a segmentos do setor privado sobre os quais se apoiava a estratégia da industrialização por substituição de importações.

Essa independência do governo foi possível porque ele encontrou formas de, mediante a manipulação de variáveis-chaves, circunscrever a estrutura institucional existente e captar e direcionar recursos de acordo com as necessidades da estratégia de desenvolvimento. Essas variáveis foram: a

taxa de câmbio, que possibilitou ao governo mudar preços relativos e, assim, afetar as condições de produção e de acumulação de amplos segmentos da economia; a disponibilidade e o direcionamento do crédito e de recursos para investir, tomados possíveis pelo controle do governo sobre o Banco do Brasil e o BNDE, e sobre o mecanismo de criação de meios de pagamento; a captação e direcionamento de créditos externos e das importações (Leff 1968).

É importante ressaltar que isso foi feito com uma interferência bastante reduzida de grupos influentes fora do governo. O que explica o relativo isolamento do processo decisório em relação às pressões desses grupos? Segundo Leff (1968), a substancial autonomia das autoridades econômicas do período de 1950/64 teria resultado, em boa medida, de um sistema político de cunho clientelista que, enfraquecendo as forças políticas objetivas, transferiu o poder aos políticos e à burocracia. Protegidos de pressões externas, estes orientaram suas ações, em boa medida, por doutrinas e pela opinião pública, especialmente os pontos de vista e as informações que circulam entre a própria elite política.

Como mostra este autor, no período, os políticos eleitos consolidavam suas posições apoiados nos favores e benefícios que podiam estender a grupos e indivíduos os mais díspares em suas áreas de influência. Interagindo com estes, indivíduos e organizações atuavam, não na qualidade de membros de grupos de interesse, mas como clientes isolados. Os grupos de interesse não estavam estruturados para operar de forma coerente e sistemática. Não existiam partidos políticos eficazes na agregação de interesses. Nesse sistema, o regime tinha apenas que dar condições a que os políticos pudessem minimamente atender sua clientela, para garantir considerável liberdade, entre outras coisas, na condução da política econômica.

É óbvio que essa liberdade tinha limites. Ela estava condicionada, de um lado, pela visão de boa sociedade do governo, compartilhada por grupos influentes<sup>4</sup> e, de outro, pelo próprio sistema clientelista. Impunham limites, também, restrições econômicas, com ênfase na crise crônica de balanço de pagamentos que, simultaneamente, constrangia e ajudava a configurar a estratégia de desenvolvimento adotada. Não obstante, esses limites eram bastante amplos e permitiram que, por mais de uma década, e com base em instrumentos não convencionais, a política econômica contribuisse para que

<sup>4</sup> O significado dos limites impostos por essa visão de boa sociedade fica claro quando se recorda que a tentativa de extrapolá-los, realizada no início da década de 1960, conduziu à queda do governo e ao regime militar do pós-1964.

a economia sofresse substanciais transformações. É importante ressaltar novamente que a liberdade de ação do governo permitiu que ele adotasse, sem maiores resistências, medidas que contrariavam interesses substanciais.

### **Consolidação da área econômica**

Como se encaixa a área econômica nessa evolução? Como se constituiu e se consolidou essa entidade? Uma das características do processo de formação da política econômica do período esteve no poder em questões econômicas de administradores de carreira no serviço público, que **acabaram construindo um grupo-chave** no processo. Os estudos de caso do autor mostram que os tecnoburocratas no comando da política econômica tiveram considerável autonomia em lidar com as questões de política que suas organizações enfrentavam. Frequentemente, tomavam importantes decisões sem consultar congressistas ou representantes de grupos de interesse (Leff 1968). Estavam, evidentemente, subordinados ao Presidente da República e a ministros. Não podiam ir contra a visão de boa sociedade do governo; entretanto, se lhes delegava considerável poder<sup>5</sup>. Eram consideráveis os espaços para sua atuação.

Quem eram esses tecnoburocratas? Na década de 1950, o grupo da área econômica do governo estava constituído por um conjunto de economistas e engenheiros em altos postos nas autoridades monetárias, no Banco de Desenvolvimento e nos departamentos de Câmbio, Crédito e Redesconto do Banco do Brasil, e nas várias organizações governamentais e empresas públicas envolvidas com indústrias, como a do aço, a automobilística e a do petróleo (Leff 1968). Comandavam, portanto, organizações encarregadas de administrar e controlar as variáveis-chaves, acima indicadas, ou ramos produtivos estratégicos. Ali puderam se empenhar, de forma coerente e afinada, na concepção e implantação das medidas e políticas não convencionais empregadas na promoção – com apreciável sucesso – da industrialização por substituição de importações.

A ascensão desse grupo no pós-guerra tem a ver com as mudanças econômicas e de visão de boa sociedade e com o ambiente institucional rígido e inadequado, então prevalecente, acima discutidos. De um lado, a no-

---

<sup>5</sup> Uma das explicações de Leff (1968) para essa delegação de poder é a de que o Presidente da República e outros políticos não viam nos técnicos ameaça potencial. Como estes não tinham base própria de poder não eram considerados rivais políticos em potencial.

va visão de boa sociedade exigia a adoção de estratégia que não se afinava com a estrutura institucional da época; do outro, não existiam condições políticas para a sua reforma. Teve-se que encontrar instrumentos alternativos de atuação, o que abriu caminho a elementos com capacitação e conhecimento técnico à sua concepção e administração. Como ressalta Leff (1968), na implantação da estratégia de desenvolvimento, o governo foi confrontado com várias e complexas tarefas que requeriam competência tecnológica especializada. Estas envolviam tanto problemas de política imediatos, como questões situadas numa perspectiva econômica mais ampla. Os problemas econômicos tornavam-se cada vez mais complexos; os desequilíbrios do balanço de pagamento vinham se agravando, a inflação recusava-se a ceder e era necessário que se achassem formas de viabilizar as transformações requeridas pela nova visão de boa sociedade. A improvisação e o diletantismo em matéria de política econômica não tinham mais vez; tomava-se necessário, cada vez mais, o envolvimento de técnicos com certa formação e experiência. Abriu-se, assim, o campo à tecnoburocracia que, no ambiente político e institucional do período, acabou compondo a área econômica do governo.

No Brasil do início da década de 1950, a disponibilidade de técnicos com boa formação em economia era reduzida, mas eles existiam. Uma organização chave no aperfeiçoamento e no intercâmbio de idéias entre técnicos que depois viriam constituir a área econômica foi a Fundação Getúlio Vargas. Essa organização e, depois, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) do Banco do Brasil (a precursora do Banco Central) e o BNDE serviram de base para as carreiras de muitos desses técnicos e ofereceram-lhes crescentes oportunidades de envolvimento na formação da política econômica. Foram também importantes na geração de certo consenso entre a tecnoburocracia da área econômica, sobre o caminho a seguir para que fosse atingida a visão de boa sociedade que, no pós-guerra, vinha se consolidando. O convívio e o intercâmbio de idéias possibilitados por essas instituições contribuíram decisivamente para a consolidação de estratégia de desenvolvimento, apoiada na industrialização por substituição de importações, visando um rápido crescimento econômico acompanhado de substancial mudança estrutural. Nem todos os técnicos envolvidos no processo pensavam da mesma maneira. Existiam diferenças de orientação teórica, mas todos aceitavam como essencialmente correta a nova visão de boa sociedade e concordavam com as linhas gerais da estratégia de desenvolvimento adotada para tentar alcançá-la.

A área econômica desempenhou outros papéis importantes no período. Alguns de seus membros mais proeminentes participaram, com suas concepções sobre problemas, perspectivas e caminhos da economia brasileira, na alimentação do processo de comunicação política (Leff 1968). Desta forma, influíram não só na elaboração da estratégia de desenvolvimento adotada, como também no próprio delineamento da visão de boa sociedade, compartilhada pelo governo e por setores urbanos emergentes. Ademais, a sua atuação ajudou a dar ao processo decisório certa estabilidade e consistência interna. Permaneceram basicamente inalteradas as linhas gerais da estratégia de desenvolvimento até o início da década de 1960, a despeito da considerável instabilidade política que caracterizou o período (Lef 1968).

### **A área econômica do pós-1964**

A ascensão do modelo do "Brasil grande potência", à base da visão de boa sociedade do regime que tomou o poder em 1964, passou a requerer, mais do que nunca, o envolvimento da tecnoburocracia. O interessante, porém, é que o regime militar já encontrou em funcionamento um sistema de formulação e implementação de políticas econômicas bem adaptado às suas necessidades. Não só foi possível mobilizar e aprimorar a estrutura dentro da qual vinha operando a área econômica para, num primeiro momento, promover a recuperação da economia e, mais adiante, implantar o milagre brasileiro, como vários dos técnicos que compunham o grupo antes de 1964 permaneceram nele. É óbvio que, com o passar do tempo e com as mudanças introduzidas no sistema do qual emana a política econômica, a sua composição foi se alterando. A rápida expansão econômica iniciada no fim da década de 1960 exigiu considerável ampliação quantitativa e qualitativa na área econômica. Ademais, as características do funcionamento da entidade se alteraram de governo a governo no pós-1964. Os seus objetivos tiveram que ser drasticamente revistos com o agravamento da crise econômica, no começo da atual década. Mas existia uma base sólida para tal evolução quando surgiu o regime militar.

Uma das mudanças do período pós-1964 esteve na considerável ampliação do poder da área econômica, decorrência do caráter autoritário do regime. Reduziram-se as pressões de políticos clientelistas e foram afastadas as limitações que antes levaram a área econômica a procurar alternativas não convencionais de atuação e ela pôde promover ampla reforma institucional. Ademais, os militares no poder exigiam da entidade apenas a fidelidade à visão de boa sociedade que procuravam implantar, delegando-lhe

considerável poder para atuar na concepção da estratégia de desenvolvimento e na determinação das políticas sobre as quais ela se apoiaria. Assim, até 1980, a modernização urbano-industrial tomou-se amplamente prioritária e as políticas agrícolas foram vinculadas a essa prioridade; já a crise econômica recente as subordinou aos esforços para combatê-la.

## **EVOLUÇÃO E ESVAZIAMENTO DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA**

Apesar de, por quase um século, ter a cafeicultura constituído o setor dinâmico da economia brasileira, o setor público agrícola só surgiu de forma significativa bem recentemente. Antes da II Guerra, ele virtualmente inexistia; ademais, mesmo durante a fase áurea da industrialização por substituição de importações, na década de 1950, a agricultura recebeu atenção limitada. Foi só mais recentemente que, em decorrência da necessidade de substancial aprimoramento do desempenho da agricultura, o setor público agrícola – ou parte dele – se expandiu e se aperfeiçoou, embora seu poder para influir decisivamente na formação de políticas agrícolas tenha permanecido reduzido. É essa evolução que se analisa a seguir.

### **O setor público agrícola na fase agrário-exportadora**

Até 1930, predominou, no Brasil, a doutrina do liberalismo. Em tese, cabia ao governo, apenas, manter a ordem civil, a sanidade financeira do setor público, garantir a liberdade de iniciativa e atuar na remoção de obstáculos à expansão da atividade econômica. Todavia, dada a estrutura de poder de então, o liberalismo econômico – versão brasileira – era extremamente unilateral e distorcido. As políticas públicas visavam, predominantemente, assegurar a livre iniciativa dos grupos hegemônicos e evitar que sua posição fosse ameaçada. Surgindo dificuldades e problemas maiores, o Estado era levado a intervir na proteção dos setores influentes, quando *laissez-faire* era, temporariamente, deixado de lado.

Do ponto de vista das políticas agrícolas, esse estado de coisas fez com que, em anos de prosperidade, o governo federal e os governos estaduais somassem esforços na implantação de medidas conducentes à expansão de segmentos do setor agrário exportador. Já nos anos de crise, o governo federal era intensamente pressionado a adotar políticas para aliviar as dificuldades daqueles segmentos. Quando isto não era possível, mobili-

zavam-se recursos dos estados para encontrar saídas alternativas. Foi assim que, no início do século, surgiu a defesa do café, que depois se consolidou e se transformou, tornando-se, mais recentemente, parte importante de esquemas para manter ou ampliar a receita de exportação do país.

Não sendo desenvolvida por setores agrários influentes e competindo com a agricultura de exportação pelo uso de recursos, a agricultura de mercado interno ficou virtualmente excluída do apoio do Estado. Ela só era objeto de atenção governamental quando ocorriam crises do setor externo e tornava-se difícil importar alimentos. O governo era levado, então, a tomar medidas visando reduzir as dificuldades de suprimento do mercado interno.

Assim, na fase primário-exportadora não houve condições para o surgimento de um setor público agrícola atuante. Nessa fase, ele operava principalmente por intermédio do ministério da Agricultura, Indústria e Comércio<sup>6</sup> que, como fica claro da sua denominação, não tratava apenas da agropecuária. Além disso, era organização de influência reduzida, mal equipada e com poucas atribuições importantes em face à própria agricultura. Na verdade, quando se fazia necessário atender os reclamos dos setores agrários hegemônicos, entravam em cena organizações do setor público com maior capacidade de atuar (ministério da Fazenda ou a própria Presidência da República). Inexistia uma estratégia agrícola global. O governo federal e, com raríssimas exceções, os estaduais<sup>7</sup> não estavam estruturados para atuar sistematicamente sobre a agricultura em geral.

Assim, embora constituído em regime intimamente ligado a oligarquias rurais, a República Velha caracterizou-se pela falta de uma estratégia agrícola **lato sensu**.

### **Mudanças no período de 1930/36**

No final da fase agrário-exportadora, depois da Revolução de 1930, ocorreram dois fenômenos interessantes no que se refere à influência do setor público agrícola sobre as políticas agrícolas. De um lado, houve tentativa

<sup>6</sup> Em 1860, o Decreto Imperial 1.067 criou a Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, com a responsabilidade de atuar sobre a agropecuária, obras públicas, comércio e energia. Em 1892, no início da República Velha, foi instituído o ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas; em 1906, procedeu-se à reorganização administrativa que transferiu a este órgão a atribuição de desenvolver atividades ligadas às obras públicas e colocou no âmbito da pasta da agricultura as referentes à indústria. Esta recebeu, então, a denominação de ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que manteria até o fim da República Velha (Silva 1982).

<sup>7</sup> O Estado de São Paulo foi uma exceção notável. Embora visasse principalmente as necessidades da agricultura de exportação, desde cedo, construiu importante infra-estrutura de apoio à agricultura.

de reorganizar e tornar mais atuante o ministério da Agricultura; do outro, em face a problemas gerados pela profunda crise do setor externo que o país atravessava, fortaleceram-se as políticas de produtos, mas firmou-se a prática de mantê-las afastadas do âmbito do setor público agrícola.

Começaram as reformas. A primeira se verificou logo depois de encerrada a Revolução de 1930. Teve como principal efeito o de voltar o Ministério da Agricultura mais para o trato dos negócios da agropecuária, pesca, extração vegetal e mineração. Em fins de 1930, foi criado o ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com transferência de atribuições do antigo ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. A pasta da Agricultura, além de ter racionalizadas suas atribuições, recebeu a denominação que mantém até o presente (Mueller, 1983).

Todavia, a mudança mais importante do período foi a reforma de 1934 – uma das três grandes reformas por que passou o ministério até os dias de hoje. As outras duas reformas gerais do ministério da Agricultura foram realizadas em 1962 e 1977 (Silva 1982). A mudança de 1930 teve efeitos reduzidos; a administração do ministério continuou emperrada. Faltavam-lhe recursos para que sua atuação pudesse ser maior. Para alterar esse estado de coisas, deu-se a Juarez Távora, um dos tenentes mais influentes da Revolução de 1930, a incumbência de reorganizar o ministério.

Realizou-se, então, ampla reestruturação administrativa no Ministério da Agricultura. Suas atividades técnicas foram agrupadas em três Departamentos Nacionais: o de Produção Vegetal, o de Produção Animal e o de Produção Mineral. Estes receberam a incumbência de desenvolver trabalhos de fomento, extensão, defesa, experimentação e pesquisa nas respectivas áreas (Silva 1982). A orientação geral foi a de modificar a distribuição dos serviços do ministério no território nacional. Feita outrora segundo um cego e obsoleto critério de geografia política, passaria a obedecer apenas ao critério da geografia econômica.

Assim, a distribuição dos serviços não está mais adstrita a fronteiras estaduais. Hoje, as zonas contínuas de produção idêntica e de intercomunicações fáceis se subordinam a uma mesma direção, ainda que abranjam apenas parte de um estado, ou se estendam sobre a superfície de vários estados (Brasil. Ministério da Agricultura 1935). Com tais mudanças, o ministério livrava-se do federalismo da República Velha e assumia o centralismo das administrações de Getúlio Vargas.

Entretanto, essa reforma acabou significando apenas uma reestruturação administrativa. Dada a crise por que passava o país, os seus outros objetivos ficaram de lado. Em consequência, Juarez Távora não viu mais sentido em sua permanência à frente do ministério e entregou o cargo.

No que tange às políticas de produtos e exportação, com a profunda crise do setor externo que o Brasil atravessava, surgiu a necessidade de socorrer os dois principais produtos de exportação do país, o café e o açúcar, numa tentativa de segurar a derrocada do modelo agrário-exportador e de atender as pressões das oligarquias agrárias cuja influência, embora declinante, ainda era apreciável.

A evolução da política de defesa do café logo após a Revolução de 1930 mostrou-se complexa e cheia de conflitos e pressões regionais e de grupo. Até o fim de 1930, ela estava nas mãos do Instituto do Café de São Paulo; entretanto, em virtude da magnitude da crise cafeeira, o Instituto acabou não podendo continuar com a defesa. Em 1931, esta passou para o Conselho Nacional do Café (CNC), que surgiu de convênio entre os principais estados cafeeiros, mas já com maior envolvimento do governo central. Entretanto, o CNC não pôde funcionar adequadamente. As crescentes acusações de corrupção, de ineficiência e de favorecimento a grupos e a estados, acopladas ao aprofundamento da crise do café, levaram, em 1938, à extinção do órgão e à criação do Departamento Nacional do Café (DNC), uma organização forte e dotada da capacidade de atuar com certa independência em relação a grupos e a estados (Mueller 1983).

Com essa mudança, a política cafeeira foi transferida ao governo central, mas vinculou-se ao ministério da Fazenda. A influência do ministério da Agricultura sobre a política cafeeira permaneceu nula.

Algo semelhante ocorreu com a política do açúcar. Esta surgiu no início da década de 1930, em decorrência da conjugação de fatores de ordem estrutural com os efeitos da crise mundial. Os fatores estruturais eram complexos, envolvendo desde uma persistente tendência à superprodução até problemas emanados dos desajustes provocados pela expansão da produção no espaço territorial do país (o avanço do açúcar em São Paulo em detrimento do Nordeste) e dos conflitos entre usineiros e plantadores de cana. A estes somou-se a situação criada com a enorme safra de 1929, de um lado, e com a redução de demanda externa e interna de açúcar, consequência da crise mundial, do outro. Houve quedas verticais no preço internacional e interno do açúcar, fazendo surgir enormes acúmulos de estoques e desor-

ganizando o setor. Conseqüentemente, aumentaram as pressões, que já vinham de há muito, para que o governo interviesse no mercado açucareiro (Mueller 1983).

A primeira organização constituída para este fim foi a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar (CDPA). Recebeu a incumbência de estudar o mercado externo e interno do açúcar, contingenciar a produção, determinar o que seria exportado e o que seria estocado, além de sugerir outras medidas de apoio ao setor açucareiro-canavieiro. Entretanto, a CDPA, que não foi estruturada adequadamente, sofreu tenaz resistência da parte dos produtores, que não aceitavam que lhes impusessem limitações. Em consequência, a CDPA acabou desativada surgindo, em seu lugar, órgão de poderes bem mais amplos, Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

O IAA nasceu uma autarquia e desde o início foi dotado de considerável independência, podendo atuar sobre o setor açucareiro-canavieiro sem dar satisfações ao ministério da Agricultura. A política para o setor nunca esteve, portanto, sob o comando do setor público agrícola. Hoje, o IAA se encontra vinculado ao ministério da Indústria e do Comércio.

Observa-se, portanto, que, quando surgiu a necessidade de dar apoio especial a segmentos da agricultura considerados de importância vital, tanto por seu papel na economia brasileira como pelo poder das oligarquias neles envolvidas, partiu-se para a criação de entidades especiais, localizadas próximo às organizações de onde emanava o poder e de onde obtinham recursos. Não eram, pois, entidades vinculadas ao setor público agrícola.

### **Setor público agrícola no período do Estado Novo**

O modelo econômico implantado pelo Estado Novo alterou a percepção do papel da política pública em face à agricultura. A reduzidíssima capacidade de importar do país, no período, fez com que a preocupação com a substituição de importações se estendesse também à agricultura de mercado interno. Do desempenho desta dependia o abastecimento das cidades. Não existiam divisas para a importação de alimentos; as poucas geradas por um setor externo atrofiado, tinham destinação prioritária para a importação de equipamentos e materiais básicos para a expansão industrial. Assim, o desempenho da agricultura de mercado interno adquiriu importância fundamental à viabilização da expansão urbano-industrial.

Os produtos de exportação, por sua vez, continuaram a merecer atenção oficial, pois deles dependia a minguada oferta de divisas do país. For-

taleceram-se as organizações especiais na administração das políticas do café e do açúcar. Entretanto, a agricultura de mercado interno também recebeu atenção, embora não sistemática. O setor agropecuário começou, então, a se transformar em instrumento na estratégia de modernização urbano-industrial em implantação.

A política agrícola de depois do golpe de 1937 apoiava-se, principalmente, em incipiente política de crédito e nas já mencionadas políticas de produtos. Com a eclosão da II Guerra e com a participação do Brasil no conflito, surgiu, por razões de ordem estratégica, o primeiro arcabouço de uma política de preços mínimos (Oliveira 1977). Todavia, a existência de recursos produtivos subutilizados no meio rural em decorrência da prolongada crise que atingira a cafeicultura fez com que, até o fim da II Guerra, não houvesse necessidade de mobilização mais intensa de instrumentos de política agrícola para levar o setor agropecuário a desempenhar os papéis a ele atribuídos na nova estratégia de desenvolvimento.

No que diz respeito às políticas de produto, o algodão também se tornou objeto de atenções especiais. Isso aconteceu porque, de produto quase insignificante na pauta de exportações do Brasil na década de 1920, o algodão alcançou participação apreciável nos anos que antecederam a II Guerra, além de constituir matéria-prima para a indústria têxtil, um dos ramos industriais mais importantes da época (Villela & Suzigan 1973).

No período, o avanço do cultivo do algodão no Brasil ocorreu principalmente em São Paulo, graças à liberação de terra e de mão-de-obra da cafeicultura, resultado da prolongada crise que a atingiu na década de 1930. Teve importância, também, o bem sucedido esforço de desenvolvimento de variedades de algodão apropriadas e de métodos adequados ao seu cultivo, conduzido desde 1928 por organizações de pesquisa do governo do estado (Mueller 1983).

Ao contrário do café e do açúcar, não se criou entidade oficial para o algodão. Não obstante, a crescente contribuição das exportações da fibra para a oferta de divisas em época de aguda crise externa, tomou o governo central receptivo às demandas dos cotonicultores. Até 1938, essa demanda era expressa em termos difusos; neste ano, porém, o II Congresso Algodoeiro de São Paulo lançou as bases para a formação de entidade, a União dos Lavradores de Algodão de São Paulo (ULA), que passou a exercer forte pressão sobre os governos central e de São Paulo. Os cotonicultores demandavam garantias de preço, desvalorizações cambiais, concessões de subsídios, crédito abundante e barato. Pediam que o governo afastasse obs-

táculos às vendas do algodão brasileiro à Alemanha com base no marco compensado<sup>8</sup>. Em algumas ocasiões foram atendidos, em outras não, mas as suas demandas se mantiveram intensas até o fim do período.

O foco das pressões dos cotonicultores se localizava, via de regra, na Presidência da República, no ministério da Fazenda ou no Banco do Brasil. O setor público agrícola tinha participação marginal nas políticas para o setor.

### **Setor público agrícola do fim da II Guerra até 1964**

No pós-guerra até 1964, consolidou-se a transformação da agricultura em instrumento no processo de industrialização por substituição de importações em curso. A visão de boa sociedade que evoluiu no período, era a de um Brasil moderno e industrializado. A estratégia adotada na tentativa de atingir esse objetivo e simultaneamente reduzir as restrições de balanço de pagamentos, foi a da industrialização por substituição de importações. A área econômica do governo concentrou seus esforços nessa tarefa. Coube à agropecuária desempenhar certos papéis básicos, seja mediante a transferência de recursos ao setor urbano-industrial, propiciada pela política cambial e comercial da década de 1950, seja gerando excedentes crescentes de alimentos e matérias-primas.

O desempenho da agropecuária no período foi favorável, a despeito do descaso oficial em relação ao setor. As políticas adotadas para influir nessa evolução apoiaram-se na melhoria da infra-estrutura principalmente construção de estradas e na ampliação da capacidade de armazenagem, na criação e ampliação de serviços de extensão rural, na tentativa de operacionalizar o sistema de preços mínimos criado durante a II Guerra, no reforço à política de crédito e no subsídio à importação de insumos e equipamentos. Entretanto, como ressaltava Nicholls (1975), é pouco provável que, isoladamente, qualquer dessas medidas do governo, com exceção do desenvolvimento rodoviário e do transporte em caminhões, possa ter contribuído com mais que uma pequena parcela para o excelente desempenho da agricultura, no referido período. Nessas condições, a própria política de crédito à agropecuária

---

<sup>8</sup> Até o início da II Guerra houve uma disputa entre os Estados Unidos e a Alemanha em relação ao algodão brasileiro. Os Estados Unidos, que eram os maiores produtores e exportadores da malvãcea, atravessavam período de acentuada superprodução e procuravam conter as exportações brasileiras. A Alemanha, por sua vez, queria estender e ampliar sua influência sobre o Brasil e se propunha a trocar equipamentos e outros produtos manufaturados por matérias-primas, com ênfase no algodão.

– mais recentemente um dos esteios da política agrícola – tinha ainda expressão reduzida. Executada pelo Banco do Brasil, atingia poucos agricultores, em áreas limitadas do país (Munhoz 1982).

O setor público agrícola, a que formalmente cabia adotar e coordenar as políticas agrícolas, pouco fez. Permaneceu pobre, mal equipado e sem capacidade para atuar. As políticas de maior impacto sobre a agricultura estavam fora de seu controle.

### **As mudanças organizacionais do setor no período 1945/64**

Do ponto de vista da organização formal do setor público agrícola, ocorreram várias mudanças no período; entretanto, nenhuma delas ampliou consideravelmente o seu poder de atuação. Na verdade, uma parcela do setor foi afastada do controle direto do ministério da Agricultura, pois, sempre que se desejava atuar mais eficazmente sobre segmentos da agricultura, criavam-se organizações autônomas.

Assim, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro do Café (IBC). O DNC, que antes cuidava da política cafeeira, havia sido extinto em 1945, junto com o Estado Novo. Até o início da década de 1950, não se julgou necessário o funcionamento de organização específica para conduzir a política cafeeira. Quando isto aconteceu, criou-se o IBC na forma de autarquia ágil e forte, mas situada fora do âmbito de atuação do setor público agrícola. Na década de 1950, a política cafeeira transformou-se em elemento importante do modelo econômico então vigente, ficando, sob o comando da área econômica.

Na década de 1950, foram também criadas várias organizações autônomas, a maioria vinculada ao ministério da Agricultura. Surgiram o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), a Comissão Executiva do Plano de Recuperação da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e o Serviço Social Rural (SSR). Algumas dessas organizações mais tarde vieram a se fortalecer e ampliaram sua autonomia em relação ao ministério da Agricultura (Silva 1982).

No período de 1960 até 1964, as principais mudanças incluíram a formação do Sistema Nacional de Abastecimento (SNA), a criação de órgãos que mais tarde constituiriam o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a instituição da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), todas entidades autônomas.

O Sistema Nacional de Abastecimento (SNA) surgiu em 1962, inicialmente ligado ao Conselho de Ministros (durante a curta experiência parlamentarista). Depois, ele se desarticulou. Em 1968, parte de seus órgãos de apoio se vinculou ao ministério da Agricultura. A Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) tornou-se o organismo central do sistema.

A SUNAB surgiu com poderes ampliados, a partir da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) e do Conselho Coordenador do Abastecimento, ambos criados na década de 1950. Foram-lhes dados a base institucional e o poder para intervir em mercados, tabelar preços e margens de venda, desapropriar estoques, controlar vendas, proibir exportações e realizar importações visando garantir o abastecimento. Suas ações podiam, portanto, ter impactos consideráveis sobre o setor agrícola. Da SUNAB emanaram políticas de efeito deletério sobre o setor agrícola. Reorganizações posteriores vincularam a SUNAB a organizações no âmbito da área econômica do Governo, na qual permanece até hoje (Miller Paiva *et al.* 1976).

Como órgãos de apoio do Sistema Nacional de Abastecimento, foram criadas ou reorganizadas as seguintes autarquias:

1. A Comissão de Financiamento da Produção (CFP), encarregada da política de preços mínimos. Criada em 1943, na forma de comissão interministerial, sob o comando do ministério da Fazenda, em 1962, foi transformada em autarquia, reorganizada e passou a fazer parte do SNA. Em 1967, vinculou-se ao ministério da Agricultura.
2. A Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM), criada para ampliar a infra-estrutura de armazenagem para a agricultura e para estocar os produtos adquiridos pela CFP e pela SUNAB. Na reorganização de 1968, passou ao âmbito do ministério da Agricultura onde permanece até hoje.
3. A Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), instituída para atuar como elemento regulador no mercado de produtos essenciais ou em carência e para atender de forma supletiva áreas insuficientemente atendidas pela rede comercial privada. Em 1968, também se vinculou ao ministério da Agricultura, situação que não mudou.
4. Parte do SNA, mas fora do âmbito do setor público agrícola, foram também criadas a Campanha de Defesa da Economia Popular (CADEP) e a Comissão Interministerial de Preços (CIP) (Miller Paiva *et al.* 1976).

No que tange à criação dos órgãos precursores do INCRA, na primeira metade da década de 1960 surgiram algumas organizações relacionadas à colonização; já se fez referência à criação, na década de 1950, do INIC e do SSR. Em 1962, o Conselho de Ministros instituiu o Conselho Nacional de Reforma Agrária que, neste mesmo ano, foi incorporado àquelas duas instituições, dando origem à Superintendência da Reforma Agrária (SUPRA), uma autarquia vinculada ao ministério da Agricultura. Em 1964, ela foi extinta. No seu lugar surgiram, dividindo as atribuições, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), ambas autarquias federais no âmbito do ministério da Agricultura (Silva, 1982).

Finalmente, ainda no período, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), como autarquia vinculada ao ministério da Agricultura, voltada ao estímulo à pesca (Silva 1982).

Antes de iniciar a análise do período pós-1964, cabe examinar a reforma de 1962 do ministério da Agricultura. Em 1934, realizou-se profunda reorganização administrativa no ministério. De 1934 até o início da década de 1960, foram criadas várias autarquias que absorveram atividades específicas do ministério e deixaram-no algo desestruturado. Assim, em 1962, o ministério da Agricultura passou por ampla reorganização. Extinguiram-se os velhos departamentos e serviços e foram criados, no seu lugar, os seguintes departamentos: o de Produção Agropecuária, o de Defesa e Inspeção Agropecuária, o de Recursos Naturais Renováveis e o Departamento de Pesquisa e Experimentação Agropecuária<sup>9</sup>. Este último comandava o processo de geração de tecnologia agropecuária. As bases físicas da pesquisa subordinavam-se aos Institutos Regionais de Pesquisa e Experimentação do Norte, do Leste, do Centro-Sul, do Centro-Oeste e do Sul.

### **Reformas do setor público agrícola durante o Ciclo Militar**

Apesar da mudança de regime de 1964, inicialmente, o setor público agrícola pouco se alterou. A ênfase da área econômica do novo regime em arrumar a casa e a recessão do período até 1967, fizeram com que, pelo menos no seu funcionamento, o sistema de apoio à agricultura permanecesse basicamente o mesmo.

---

<sup>9</sup> Foram mantidos os serviços de Meteorologia, de Proteção aos Índios (mais tarde transferido para o Ministério do Interior) e a Superintendência do Ensino Agrícola e Veterinário. Em nível estadual criaram-se as delegacias federais de agricultura (Silva 1982).

Foi só depois de 1967, quando começou a tomar impulso a estratégia do Brasil grande potência, que as necessidades de desempenho da agricultura se ampliaram. Ficou claro que as políticas agrícolas teriam que ser aperfeiçoadas. O modelo do milagre brasileiro exigiu substancial crescimento das exportações, boa parte das quais agropecuárias. O rápido aumento da população e da renda per capita, juntamente com a acentuada urbanização, fazia com que fosse necessário expandir a oferta interna de alimentos. Influíram, também, no ânimo de reformar o setor público agrícola, as exortações de brasilianistas interessados na agricultura do país<sup>10</sup> e a pressão de organismos estrangeiros ou internacionais, do tipo da USAID e da FAO.

Tendo-se em vista o período de maior ímpeto inovador e reformista, ocorreram basicamente três conjuntos de mudanças: na organização do próprio setor público agrícola; em segmentos importantes do sistema de formação de políticas agrícolas fora do controle do setor público agrícola; e no sistema de apoio à formulação de políticas agrícolas dentro do setor.

### **Mudanças na organização do setor público agrícola**

No pós-1964, acentuou-se a tendência de, sempre que se desejava aperfeiçoar o funcionamento de um segmento do mecanismo de implementação de políticas agrícolas, retirá-lo da administração direta do ministério da Agricultura, criando órgão especial, geralmente dotado de recursos adequados e de maior liberdade de atuação. Com isto, o segmento privilegiado podia dar saltos no seu desenvolvimento e se adequar às necessidades aplicadas de desempenho da agricultura.

Foram as seguintes as principais mudanças desse tipo:

1. Criação, em 1967, do Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), pela absorção do Departamento de Recursos Naturais Renováveis do Ministério da Agricultura. Surgiu na forma de autarquia federal, vinculada ao ministério (Silva 1982).
2. Criação, em 1970, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pela absorção do IBRA e do INDA, na forma de autarquia, vinculada ao ministério da Agricultura (Silva 1982). Tendo sido criado para coordenar a colonização na Transamazônica e a política de terras públicas do governo federal, além de continuar a desenvolver atribuições

<sup>10</sup> Dentre estes, destacaram-se G. E. Schuh e W. H. Nichols. Para exemplos dos seus pontos de vista, ver Schuh (1970) e Nichols (1975).

dos órgãos que assimilou, tornou-se importante no contexto do Plano de Integração Nacional (PIN), voltado para a promoção da ocupação da Amazônia brasileira. Com o abandono do PIN, o poder relativo do INCRA se reduziu, mas o órgão permaneceu um tanto afastado do núcleo de comando central do setor público agrícola.

3. Criação de ministério Fundiário com a absorção do INCRA. Essa alteração se iniciou ainda no governo Figueiredo, quando os conflitos de terras em áreas de fronteira agrícola assumiram status de problemas de segurança nacional e se instituiu o Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, com o qual o INCRA passou a colaborar. O Governo da Nova República, por sua vez, decidiu criar o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, ao qual o INCRA se vinculou formalmente. Desta forma, retirou-se do âmbito do setor público agrícola parte importante das suas atribuições.
4. Reforma do sistema nacional de pesquisa agropecuária, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), na forma de empresa pública vinculada ao ministério da Agricultura e mediante a absorção do Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agropecuária do ministério. Depois de décadas de negligência, quando ficou claro que o crescimento apoiado, quase que exclusivamente, na expansão da fronteira agrícola não tinha condições de se manter, decidiu-se atribuir maior prioridade à elevação da produtividade. Em consequência, surgiu a EMBRAPA, com muito mais recursos, mais poder e mais autonomia que o órgão que assimilou.
5. Alteração e aperfeiçoamento do sistema de extensão rural. O sistema apresenta evolução distinta da dos demais órgãos acima tratados. Seus primeiros passos foram dados em 1948, com a fundação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) de Minas Gerais, com o apoio da Fundação Rockefeller, de ajuda externa de outras fontes e dos governos estadual e federal. Com o tempo, outros estados foram adotando programas semelhantes. Em 1956, foi estabelecida a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) para coordenar o sistema. Entretanto, só depois que os financiamentos externos minguaram e o governo federal assumiu boa parte dos seus encargos, é que o sistema ABCAR se incorporou oficialmente ao setor público agrícola. Isto ocorreu em 1966, ano em que o sistema se tornou o serviço de extensão agrícola ofi-

cial do Brasil<sup>11</sup>. Finalmente, visando ampliar a eficiência do sistema de extensão rural, fundou-se, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). Surgiu como empresa pública vinculada ao ministério da Agricultura.

6. Concluindo, a partir do início da década de 1970, ocorreram mudanças e aperfeiçoamentos consideráveis na Comissão de Financiamento da Produção (CFP), organização voltada à execução da política de preços mínimos, mas que também participa na sua concepção e na fixação dos seus parâmetros básicos. A CFP surgiu em 1943, na forma de comissão interministerial sob a presidência do ministério da Fazenda, mas permaneceu inoperante até 1951. Em resposta à crise de abastecimento do início da década de 1950, a CFP foi reestruturada e iniciou-se a fase experimental da política de preços mínimos. Em 1962, a CFP foi transformada em autarquia e integrada ao Sistema Nacional de Abastecimento. Com a desestruturação deste, em 1967, a CFP, ainda uma autarquia, vinculou-se ao ministério da Agricultura. A partir de então, foi reestruturada e dotada de um corpo técnico de alto nível. Acabou a fase da improvisação, embora a política continuasse a ser conduzida de forma instável e inconsistente. Finalmente, em 1982, a CFP foi transformada em empresa pública, vinculada ao ministério da Agricultura. Entretanto, dada a elevada importância atribuída, mais recentemente, à política de preços mínimos bem como às características próprias da política, a influência efetiva que o ministério tem exercido sobre ela e sobre a CFP, é limitada (Mueller 1988).

Se, de um lado, todas essas mudanças criaram novas organizações, atuantes e dotadas de considerável latitude de ação, do outro, deu-se ao ministério da Agricultura um comando apenas formal de muitas delas. Essas organizações dependiam, como ainda dependem, da vontade da área econômica para a obtenção de recursos de que necessitam. Esta se mostrava disposta a atender suas solicitações porque atribuía a elas papéis importantes no esforço de levar a agricultura a um desempenho à altura das necessidades do novo modelo econômico. E como pagava a conta, a área econômica se via na posição de poder influir, às vezes fortemente, na atuação dessas organizações. Com isto, foi diminuindo o comando efetivo do minis-

---

<sup>11</sup> É interessante ressaltar que, numa visão equivocada, nas décadas de 1950 e 1960, deu-se mais ênfase à extensão rural que à pesquisa, a despeito do fato de que, sem a pesquisa, a extensão tinha pouco a oferecer aos agricultores que lhes propiciasse ganhos apreciáveis de produtividade (Nichols 1975).

tério da Agricultura sobre parcelas importantes do setor público agrícola. O ministério tornou-se, principalmente, um órgão executor dos trabalhos de fiscalização e inspeção de produtos, do comércio de insumos e da agroindústria (Silva 1982). Nos vários programas de desenvolvimento agropecuário que foram sendo criados no período, sua participação era, principalmente, a de coordenação ou supervisão formais e a do repasse de recursos.

### **Mudanças em segmento importante do sistema de formulação de políticas agrícolas fora do controle do setor público agrícola**

De 1968 até o início da década de 1980, o crédito rural constituiu o principal instrumento de política agrícola. Entretanto, tanto a formulação das diretrizes básicas da política de crédito rural como a distribuição e o controle deste sempre escaparam ao comando do setor público agrícola.

Esta situação é antiga, remontando à época da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil. Foi com esta que, ainda durante o Estado Novo, surgiu o crédito agrícola sistemático. Entretanto, por muito tempo, ele se manteve em níveis reduzidos, só adquirindo importância maior bem mais tarde. Mesmo então, a política de crédito rural era estabelecida, implementada e controlada fora do setor público agrícola.

Uma idéia da reduzida importância da política de crédito rural até o início da década de 1960 é dada pela evolução dos contratos de crédito assinados anualmente pela CREAI. Dá-se ênfase aos contratos assinados pela CREAI porque na década de 1950 ela foi responsável por cerca de 90% do crédito rural total tomado no país (Miller Paiva *et al.* 1976). Em 1950, esse número foi de pouco mais de 19 mil contratos, tendo passado a 68,1 mil em 1955 e 142,8 mil em 1960. A título de comparação, segundo os censos agropecuários, em 1950, existiam no Brasil cerca de 2,1 milhões de estabelecimentos agropecuários, número aumentado para 3,3 milhões em 1960. Assim, era muito reduzida a proporção dos agricultores atingidos pelo crédito rural. Uma pequena fração dos municípios do país dispunha de agências do Banco do Brasil e a disponibilidade de recursos para empréstimos, que já se faziam com taxas de juros favorecidas, manteve-se limitada.

A transformação do crédito rural no principal instrumento da política agrícola começou em 1965, com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), comandado pelo Banco Central e contando com a participação do Banco do Brasil, em posição de destaque, de bancos oficiais, estaduais e de bancos privados. Foi dada ao Conselho Monetário Nacional atri-

buição de estabelecer as diretrizes de política de crédito rural bem como determinar a origem e os montantes de recursos nela aplicados.

A criação do SNCR, associada às mudanças na estratégia agrícola, fez com que o crédito rural apresentasse considerável expansão. Ele foi usado, não só para promover a ampliação da produção, mas também como instrumento de indução à mudança tecnológica da agropecuária. Para se ter uma idéia dessa expansão, em 1965, o número de contratos de financiamento concedidos por toda a rede bancária foi de 666 mil unidades; em 1970, alcançou 1.191 mil unidades, passando a 1.856 mil unidades, em 1975, e 2.766 mil unidades, em 1980, ano em que esse número atingiu o auge. Com as medidas de contenção aplicadas, o número de contratos diminuiu, chegando a 2.470 mil unidades, em 1983. O montante real de recursos envolvidos nos financiamentos também cresceu muito rapidamente depois de 1965, atingindo o auge em 1979, quando, pela razão apontada, passou a se reduzir drasticamente.

O que se quer ressaltar, aqui, é a quase total desvinculação do setor público agrícola da política de crédito rural. Como se mostrou, seu comando encontra-se na área econômica do governo e a participação do ministério da Agricultura no estabelecimento de suas diretrizes e na determinação dos montantes de recursos aplicados tem sido reduzida. O ministério é representado no Conselho Monetário Nacional, juntamente com algumas entidades ligadas à agropecuária, mas, no período em exame, a sua influência se manteve muito pequena, predominando a do segmento da área econômica. O ministério encaminhava estudos demonstrando as necessidades de crédito de diferentes segmentos da agropecuária, mas, por mais circunstanciados que estes fossem, só eram considerados se suas conclusões se coadunavam com as avaliações da área econômica. Quando as sugestões do setor público agrícola se chocavam com as metas monetárias do Banco Central ou com avaliações do ministério da Fazenda ou da SEPLAN, elas tendiam a ser desconsideradas a despeito dos protestos e lamentos de elementos no seu comando. Em período mais recente, a influência de grupos de pressão tem sido mais eficaz que o ministério da Agricultura em alterar as metas fixadas pela área econômica para o crédito rural.

Antes de concluir, cumpre ressaltar que não se está pretendendo que o comando da política de crédito rural deva se localizar, de forma irrestrita, no setor público agrícola. Essa política tem efeitos que afetam outras metas de política econômica, que não podem ser desconsideradas. O que causa espécie é a influência reduzida que sobre ela tem o setor público agrícola.

## **Criação de base de apoio à formulação de políticas agrícolas no setor público agrícola**

Smith (1968) manifestou estranheza em relação à ênfase dada pelo Brasil, ao uso de instrumentos quantitativos de política de incentivos de mercados. Espantou-se com o caráter imediatista dessas políticas e com a forma instável e freqüentemente inconsistente com que eram aplicadas. Invetivou o pouco peso dado à melhoria do elemento humano que operava no setor público agrícola, à geração e difusão de tecnologias para os produtores (escreveu antes do surgimento da EMBRAPA) e à reforma da estrutura fundiária.

Conjecturando sobre as razões desse estado de coisas, concluiu que elas tinham a ver, essencialmente, com a baixa qualidade de burocracia federal voltada para políticas agrícolas. Apontando para o número reduzido de técnicos do setor público agrícola, para o seu pouco preparo, e para a alta rotatividade dos elementos em posições de comando do ministério, concluiu que a ênfase em incentivos de mercado foi adotada por melhor se adaptar a esse estado de coisas. Os incentivos de mercado são apropriados à escassez de especialistas tecnicamente competentes do Brasil e à qualidade geralmente baixa do corpo burocrático federal mais diretamente relacionado à agricultura (Smith 1968).

Essa visão não era só do autor. A maioria dos brasilianistas que, à época, se debruçavam sobre os problemas da agricultura brasileira, certamente subscreveriam seu diagnóstico. Na verdade, alguns defenderam junto ao governo a necessidade de investir na formação e na contratação de pessoal de alto nível para dar o necessário respaldo técnico às decisões de políticas voltadas a agropecuária. Um exemplo de sugestões desse tipo está em Schuh (1970). E, quando decidiu fazer isto, o governo contou com o apoio de organismos de ajuda externa, notadamente da USAID, que forneceram recursos para um programa abrangente de formação de pessoal para o setor público agrícola.

Em conseqüência, muitos elementos de organizações do setor foram estudar no exterior, contrataram-se novos funcionários com mestrado ou doutorado, incentivou-se a implantação e o desenvolvimento no Brasil de cursos de pós-graduação em estudos rurais de diversos tipos e obteve-se a colaboração de consultores estrangeiros. Esse esforço fez com que ocorresse uma substancial melhora quantitativa e qualitativa no pessoal técnico do setor público agrícola. Reforçou-se a assessoria econômica e a equipe de

economistas do ministério, a CFP constituiu um corpo técnico de bom nível e a EMBRAPA investiu maciçamente em formação de pessoal. Surgiram e desapareceram programas de estudo e pesquisa, criaram-se organizações de planejamento e acompanhamento, com a participação, inclusive, de secretarias de Agricultura estaduais e promoveram-se cursos de aperfeiçoamento de vários tipos e em vários níveis. Hoje o setor público agrícola conta com uma das maiores concentrações de Ph.Ds. e de Mestres.

Isso tudo, porém, mudou pouco, em sua essência, o processo de formação de políticas agrícolas. Continuaram a predominar, tanto as políticas quantitativas como o caráter instável e inconsistente de sua implementação. No fim do período em exame, observava-se, nas equipes de alto nível que assessoravam o setor público agrícola, o desânimo e a frustração com relação à capacidade das respectivas organizações de influir de forma significativa no processo de formulação de políticas agrícolas. Os assessores do ministério da Agricultura estavam conscientes da reduzida repercussão junto à área econômica de suas avaliações, diagnósticos e sugestões. O corpo técnico da CFP continuava se frustrando com o total desvirtuamento de suas recomendações para a política de preços mínimos, ocorrido geralmente em consequência dos choques com objetivos de muito curto prazo na área econômica, cujos pontos de vista tendiam a predominar na determinação de medidas específicas. Os elementos de alto nível que operam na EMBRAPA puderam atuar de forma mais coerente e desimpedida, talvez porque o programa de pesquisas agropecuárias não se choca frontalmente com metas de curto prazo caras à área econômica. Entretanto, despertou atenção, o esforço realizado pela empresa, na realização de estudos visando convencer a área econômica da necessidade de continuar investindo na pesquisa agropecuária.

### **Reorganização do Ministério da Agricultura em 1977**

Antes de concluir esta parte, examina-se brevemente a reforma do ministério da Agricultura, em 1977.

Os vários desmembramentos que o ministério sofreu depois da reforma de 1962 tornaram novamente inadequada a sua estrutura administrativa. Decidiu-se realizar nova reforma visando melhorar seu desempenho, inclusive no campo da política agrícola. Assim, no fim de 1977, começou a ser executado o Programa de Modernização do Ministério da Agricultura, elaborado por seus próprios técnicos, com o apoio de consultorias especialmente

contratadas. O programa agrupou as atividades técnicas do ministério em três secretarias: Secretaria Nacional de Produção Agropecuária (SNAP), Secretaria Nacional de Abastecimento (SNAB) e Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária (SNAD), às quais coube coordenar a execução daquelas atividades que ainda sobram ao ministério. Foram também efetuadas outras mudanças de menor importância, entre as quais, a que deu origem ao Instituto Nacional de Meteorologia, órgão autônomo, criado mediante a incorporação do Departamento Nacional de Meteorologia (Silva 1982).

Para Silva (1982) essa reforma visou, mediante o ajustamento do formal ao real, criar uma estrutura que permitisse melhorar o funcionamento do setor público agrícola como um todo. Todavia, como se argumenta a seguir, ela não alterou a essência do problema. As características de atuação do setor continuaram basicamente as mesmas.

## **SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA, GRUPOS INFLUENTES E AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS**

### **Ministério da Agricultura: uma organização mutilada**

No seu estudo da evolução da estrutura organizacional do ministério da Agricultura, Silva (1982) constatou os desmembramentos de atividades que levaram à criação de órgãos autônomos ou que concorreram para a formação ou ampliação de outros ministérios. Para ele, entretanto, esses desmembramentos ocorreram de forma deliberada visando tornar o ministério da Agricultura uma instituição de atuação completamente descentralizada, tendo como suporte a sua administração indireta e um núcleo em nível central, descomprometido com a execução, preocupado tão somente a oferecer uma assessoria ao ministro, objetivando a supervisão ministerial (Silva 1982). O autor deixa a impressão de que, com as mudanças acima analisadas, deu-se ao setor público agrícola uma estrutura leve, ágil e descentralizada capaz de, sob o comando do ministério da Agricultura, atuar de forma eficiente na concepção e implementação de políticas agrícolas.

Na realidade, entretanto, essas mudanças meramente consagraram uma considerável perda de poder do setor público agrícola. Não só se retirou do ministério parte de suas atribuições, como muitos dos órgãos autônomos que se criaram adquiriram considerável independência, chegando, às vezes, a atuar mais em sintonia com a área econômica. Na realidade, o que houve

foi uma gradual mutilação do ministério da Agricultura. Sempre que se tornava necessário melhorar o desempenho de um segmento do setor público agrícola, ele era deslocado da administração direta do ministério, formando autarquia ou empresa pública ou se incorporando a organizações fora do setor. No fim do período em exame, o poder do ministério da Agricultura era muito reduzido, cabendo-lhe pouco mais que a fiscalização sanitária na produção de alimentos de origem animal e de qualidade de sementes e outros insumos usados na agricultura. No campo da formulação de políticas agrícolas, cabia ao ministério fazer estudos, sugerir e reclamar, todavia, o comando efetivo do processo se localizava na área econômica<sup>12</sup>

### Setor público agrícola e as demandas de grupos rurais influentes

As características acima examinadas do setor público agrícola, especialmente a sua limitada capacidade de interferir na determinação das grandes linhas da política agrícola, deixavam em posição relativamente débil, mesmo os grupos rurais mais influentes. Por sua formação, é óbvio que as ligações desses grupos sejam principalmente com organizações do setor público agrícola. Todavia, o campo de manobra deste era relativamente restrito, não lhe permitindo, por mais que desejasse, atender os principais pleitos daqueles grupos. Mesmo que eles tivessem acesso a elementos influentes da área econômica, as suas características, o seu comprometimento com uma visão de boa sociedade, na qual os interesses de setores rurais têm peso reduzido, e a sua preferência temporal davam a esses grupos esperança reduzida de atendimento de muitas das suas reivindicações.

### COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Uma das principais conclusões deste trabalho é a de que o problema fundamental do setor público agrícola não é de ordem administrativa ou organizacional, mas, sim, de cunho político. Enquanto a atuação do setor público agrícola permanecer cerceada e enquanto não forem encontradas for-

12. Esse fato foi amplamente reconhecido por antigos titulares do ministério da Agricultura. A reportagem "O Poder Oculto", da revista *Veja* (nº 862, de 13.03.85, apresenta alguns exemplos. Ela cita o convite feito pelo Presidente Costa e Silva a Nestor Jost, então Diretor da CREA do Banco do Brasil, para o ministério - que depois ocupou - que teria sido recebido com a frase "O Senhor está querendo me rebaixar, Presidente?" Reproduz, também, declaração do atual Senador Severo Gomes, que já foi ministro da Agricultura. Para ele, o ministério da Agricultura é desdentado. Ali, parece que a gente está num porta-aviões movimentado pelo corre-corre dos marinheiros, mas encajado na bafa de Guanabara.

mas de reduzir a ligação entre os principais instrumentos de política agrícola e certas metas que a área econômica do governo considera básica, dificilmente a situação acima esboçada será modificada na sua essência.

A quebra das restrições à atuação do setor público agrícola requer mudança considerável no próprio modelo de desenvolvimento do país. Só quando a agricultura deixar de ser mero instrumento num processo de modernização de cunho nitidamente urbano-industrial e o meio rural, o local onde vivem e trabalham milhões de pessoas, muitas em condições precárias, passar a merecer maior atenção, ou seja, só quando predominar o primado do desenvolvimento integral e harmônico, é que se poderá esperar mudanças em profundidade do processo de formação da política agrícola. Na verdade, se tais mudanças viessem a se materializar, elas acabariam alterando o arranjo de grupos no âmbito do governo (e fora dele) e as próprias características do processo de formação de políticas agrícolas.

Surge, entretanto, a seguinte questão: pode-se esperar uma mudança nesse sentido da visão de boa sociedade, dada a situação por que vem passando o país? A única esperança nesse sentido apóia-se na evolução do processo de democratização. Se o processo não sofrer demasiadas restrições e distorções, correções poderão vir a ser impressas na estratégia de desenvolvimento, ou de recuperação econômica, para permitir melhor distribuição dos ganhos e dos sacrifícios, tanto em nível pessoal, como regional e setorial.

A democratização não oferece garantias de que isso virá a acontecer; todavia, a probabilidade de um impacto positivo aumentaria na medida que ela não fosse meramente de fachada. Recorde-se, nesse sentido, que a subordinação da agricultura à modernização urbano-industrial e o próprio surgimento da entidade aqui denominada área econômica do governo concretizaram-se no período democrático do pós-guerra.

Há os problemas que decorreram das restrições impostas por outras metas da política econômica, como os limites à expansão dos meios de pagamento e as metas de controle do déficit público. Não existem soluções fáceis para eles, mas é fundamental que elas sejam encontradas. Numa perspectiva mais estreita, que considera apenas os atuais instrumentos da política agrícola, seria necessário ampliar o aporte de recursos não monetários para o crédito agrícola, a fim de evitar que este, e com ele as próprias metas de expansão da produção agropecuária, fique à mercê de objetivos fixados para a expansão dos meios de pagamento; que se firme a prática de estabelecer normas e critérios firmes e duradouros para a política de preços

mínimos, tomando-a menos sujeita a manipulações que pouco têm a ver com seus objetivos explícitos. E, numa perspectiva mais ampla, seria necessário que se decidisse investir na agricultura – em programas amplos de mudança tecnológica, de reforma na estrutura fundiária, de apoio ao pequeno agricultor e ao trabalhador rural – e, principalmente, que muito mais atenção fosse dedicada aos problemas da agricultura e dos habitantes do meio rural.

O primeiro grupo de alterações já vem, em parte, sendo adotado. Já o segundo, teria como pré-condição a própria reformulação do estilo e da estratégia de desenvolvimento. Com efeito, só com uma visão de boa sociedade que se reflita na procura de um desenvolvimento mais harmônico e equilibrado em nível setorial e regional, serão criadas condições para viabilizar tais alterações. Essa reformulação passa por uma procura de critérios para a análise do dispêndio governamental e para a alocação de recursos que não privilegiem excessivamente certos setores ou ramos em detrimento de outros e que, portanto, permitam que o setor agropecuário venha a ser melhor aquinhoado. Apenas nessas circunstâncias, a agricultura cessará de ser mero instrumento e a política agrícola se tomará fator decisivo de desenvolvimento integrado e, simultaneamente, de melhoria das condições de vida e de trabalho no meio rural.

## REFERÊNCIAS

- BACHA, E. O papel do café na economia brasileira: do pós-guerra a meados dos anos 60: In: OS MITOS DE UMA DÉCADA, Rio de Janeiro, Paz e Terra,, 1976. pp. 137-58.
- BRASIL. **Relatório do Ministério da Agricultura, junho de 1934 a dezembro de 1935.** Rio de Janeiro, 1935.
- DEAN, W. **The industrialization of São Paulo, 1880-1945.** Austin, Texas, The University of Texas Press, 1969.
- LEFF, N. H. **Economic policy – making and development in Brazil, 1947 – 1964.** New York, John Wiley and Sons Inc., 1968.
- MALAN, P. S.; BONELLI, R.; ABREU, M. P.; PEREIRA, J. E. C. **Política econômica e industrialização no Brasil (1039/52).** ) 2. ed. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1980. (Coleção Relatórios de Pesquisa, 36.
- MILLER PAIVA, R.; SCHATAN, S.; FREITAS, C.F.T. de. **Setor agrícola do Brasil: comportamento econômico, problemas e possibilidades.** 2. ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária/Ed. USP, 1976.

- MUELLER, C. C. "Formação de políticas agrícolas". **R. Econ. Pol.** 2(5):89-122, jan./mar. 1982.
- MUELLER, C. C. **Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano-industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES; 1983. Série INPE.
- MUELLER, C. C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. **Pesq. Planej. Econ.** 18(3), 1988.
- MUNHOZ, D. G. **Agricultura – uma defesa dos subsídios.** Petrópolis, Vozes, 1982.
- NICHOLS, W. H. A economia agrícola brasileira: desempenho e política recente. In: Contador, C. coord., **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975. pp. 47-87. (Série Monográfica, 17).
- OLIVEIRA, J. C. de **Política de preços mínimos no Brasil.** Brasília, CFP, 1977. (Coleção Análise e Pesquisa, Vol. 1).
- OLIVEIRA, J. C. de. **An analysis of transfers from agricultural sector and Brazilian development, 1950-1974.** Cambridge, Universidade de Cambridge, 1981. Tese Ph.D.
- OLIVEIRA, J. C. de **Resource transfers from agricultura in Brazil.** Brasília, ECO/UnB, 1983a. Texto para discussão, 98.
- SCHUH, G. E. **REsearch on agricultural development in Brazil.** New York, The Agricultural Development Council, Inc., 1970.
- SILVA, R. G. da **A iniquidade salarial na administração pública: um estudo de caso.** Brasília, Associação dos Engenheiros Agrônomos do Distrito Federal, 1982.
- SMITH, G. W. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: Ellis, H. S. coord. **The economy of Brasil.** Berkeley, University of California Press, 1968.
- VILLELA, A. V. & SUZIGAN, W. **Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. (Série Monográfica, 10).