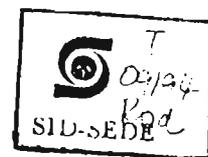


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA



**ESTADO E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ABORDAGEM TEÓRICA E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS AO NÍVEL
DA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL**

CYRO MASCARENHAS RODRIGUES

1994

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO E SOCIEDADE

TESE DE DOUTORAMENTO

**ESTADO E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA ABORDAGEM TEÓRICA E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS AO NÍVEL
DA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL**

Autor: Cyro Mascarenhas Rodrigues

Orientador: Prof. Doutor Elimar Pinheiro do Nascimento

Banca examinadora: Prof. Doutor Elimar Pinheiro do Nascimento - Presidente (UnB)
Profa. Doutora. Maria de Nazareth B. Wanderley (UNICAMP)
Prof. Doutor Paulo Henrique N. Martins (UFPe)
Prof. Doutor Jessé Freire de Sousa (UnB)
Prof. Doutor Marcel Bursztyn (UnB)

Brasília, junho de 1994

"Não ha entrada já aberta para a ciência e só aqueles que não temem a fadiga de galgar as suas escarpas abruptas é que têm a chance de chegar aos seus cimos luminosos."

(Marx 1983:23)

"Eis que amontoei e acumulei mais sabedoria que todos os que me precederam em Jerusalém. Porque meu espírito estudou muito a sabedoria e a ciência, e apliquei o discernimento da sabedoria, da loucura e da tolice. Mas cheguei à conclusão de que isso também é vento que passa. Porque no acúmulo de sabedoria, acumula-se tristeza, e quem aumenta a ciência, aumenta a dor."

(Eclesiastes 1, 16-18)

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta tese não seria possível sem o apoio de instituições e pessoas que muito contribuíram para que o trabalho chegasse ao seu final. Mas sou grato, em primeiro lugar, a Deus, pela força que me animou a persistir nos momentos mais difíceis, quando tudo parecia inacessível.

Agradeço à EMBRAPA por me ter liberado dos encargos funcionais, sem o que essa tarefa seria ainda mais espinhosa; à CAPES pela concessão da bolsa de estudos; e à UnB pelo ensejo do retorno ao convívio acadêmico.

Ao Prof. Elimar Pinheiro do Nascimento devo a orientação segura e crítica, valorizada ainda mais pela paciência com que leu, anotou e discutiu comigo as versões preliminares do documento, sugerindo leituras, corrigindo imperfeições e abrindo horizontes. O afeto e a tolerância também foram ingredientes desse relacionamento, essenciais para que prevalecesse um clima de confiança mútua e de solidariedade.

Sou muito grato ao Prof. Norberto Muniz da UFViçosa, a Romeu Padilha de Figueiredo e a Mauro Márcio Oliveira pela leitura atenta da versão inicial do projeto de tese, ensejando algumas correções de rumo e sugestões preciosas, a maioria das quais aproveitadas. Igualmente reconheço a utilidade das informações prestadas por Antonio Dias Holanda com respeito à questão orçamentária do SIBER e do SIBRATER, indicando-me também fontes de consulta importantes. Agradeço os comentários críticos da Profa. Fernanda Sobral, de Ivan Sérgio Freire de Sousa e do Prof. Yves Chaloult, os dois primeiros na condição de membros da Banca examinadora do projeto de tese. Contudo, os citados nada têm a ver com os eventuais erros e omissões que são da minha inteira responsabilidade.

Registro ainda a colaboração de Mierson Martins Mota na tarefa de uniformizar os valores monetários de algumas tabelas, de Charles Mathew Mettel, Muriel - François Affholder e Carlos Moisés Andreotti, na elaboração dos Abstracts, além da prestimosa ajuda de todas as bibliotecárias que me assistiram, aqui simbolizadas no exemplo de dedicação de Léa Aparecida da Fonseca, da Biblioteca da EMBRAPA.

Finalmente um reconhecimento especial à mulher e companheira Edinha, e aos meus filhos Lara, Yuri e Evie. Sei que foi preciso uma certo estoicismo para tolerar as minhas idiossincrasias nesta jornada. No entanto, não me faltaram carinho e compreensão e, mais que isso, incentivo.

SUMÁRIO

	Página
AGRADECIMENTOS	iii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES	xi
RESUMO	xv
ABSTRACT.....	xvi
RESUMÉ	xvii
INTRODUÇÃO	001
PARTE I: O OBJETO E SEUS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	005
CAPÍTULO 1. O OBJETO DE PESQUISA E SUA IMPORTÂNCIA	006
O problema	008
Objetivo geral	020
Objetivos específicos	020
Arcabouço metodológico	021
CAPÍTULO 2. ESTADO E SOCIEDADE: UMA RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA.....	027
A abordagem de Marx	027
A perspectiva gramsciana	034
Do estruturalismo à autonomia estatal	038
Estado, sociedade civil e esfera econômica.....	047

	Página
CAPÍTULO 3. A SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO	
CAPITALISTA	058
Estado e suas determinações funcionais	058
Formas de intervenção do Estado	064
Seletividade: aspectos conceituais e operacionais	68
Níveis do processo de seletividade	070
Problemas operacionais	076
Possibilidades de verificação empírica	081
 CAPÍTULO 4. BUROCRACIA ESTATAL E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	 089
Uma reflexão teórica	089
A burocracia estatal no Brasil	101
Uma arena de conflitos	115
 PARTE II: A SELETIVIDADE NA ANÁLISE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS: O CASO DA EXTENSÃO RURAL	 123
 CAPÍTULO 5. SELETIVIDADE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS	 124
Uma análise concreta	131
Conflitos intercapital e interburocrático	144
 CAPÍTULO 6. EFEITOS DA SELETIVIDADE NA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL	 162
Uma súmula histórica	164
A política de extensão rural nos planos de governo	178
Plano SALTE (1949-53) e Plano de Metas (1956-60)	178
Plano Trienal (1963-65)	181
PAEG (1964-66)	186

PED (1968-70)	191
I PND (1972-74)	196
II PND (1975-79)	205
III PND (1980-85)	207
I PND da Nova República	213
O ocaso da EMBRATER	220
CAPÍTULO 7. PROPOSTA DE UM MODELO INTERPRETATIVO DA SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	232
O Modelo	239
Evidências empíricas	244
CONCLUSÕES	261
ANEXO 1. SINÓPSE CRONOLÓGICA DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL.....	272
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	276

LISTA DE FIGURAS

Figura	Página
01. Representação esquemática do bloco histórico, a partir da abordagem gramsciana.	035
02. Representação esquemática da abordagem marxista, não reducionista, sobre a questão do Estado.....	054
03. Diagrama interpretativo da seletividade das instituições políticas, tomando como base, principalmente, a concepção teórica de Offe (1984a).....	075
04. Expansão da ação empresarial do Estado, entre 1900-89, de acordo com a evolução do número de empresas públicas	114
05. Efeito da correlação linear positiva entre a elevação do PIB brasileiro e arrecadação de receita da União, entre os anos de 1970-86	121
06. Morfologia produtivo-comercial do Complexo Agroindustrial, segundo Müller (1991).	140
07. Evolução percentual do orçamento da ABCAR, entre 1958-74 discriminado quanto à origem.....	172
08. Variação anual das estimativas do Produto Real, segundo os ramos de atividade econômica, entre os anos de 1980-87.....	176
09. Evolução do número de contratos de crédito rural supervisionado e crédito rural orientado, ao longo dos anos 1956-70.	184
10. Evolução dos valores de financiamento em crédito rural supervisionado e orientado realizados pelo SIBER entre 1961-73.....	185
11. Evolução do quadro de pessoal técnico do SIBER, nas áreas agropecuária e de bem-estar social, confrontado com o número de escritórios locais, entre 1956-70	188
12. Horas trabalhadas pelo SIBER em projetos agropecuários e de bem-estar social no período de 1969-74.	198
13. Evolução, em termos relativos, do PIB agrícola e das operações de crédito de custeio e investimento agropecuários, entre 1975-85.	210

Figura	Página
14. Público assistido pelo SIBRATER em 1989, comparado com a situação real em 1985 e a projeção não atingida pelo Plano de Metas	220
15. Evolução da relação contratos de crédito rural orientado (CRO) e supervisionado (CRS) sobre o total de operações realizadas pelo SIBRATER entre 1957-73.	235
16. Relação extensionista agrícola/extensionista doméstica nos quadros do SIBER entre 1956-75.	236
17. Evolução percentual dos municípios assistidos pela extensão rural entre as décadas de 1960-90.	238
18. Modelo teórico interpretativo para a análise da seletividade de políticas públicas no nível macro	240
19. Modelo teórico interpretativo para a microanálise da seletividade, particularizando o caso da política de extensão rural no Brasil	243
20. Evolução percentual dos custos dos programas agropecuário e de bem-estar social do SIBER, em relação ao orçamento total, no quinquênio 1968-72.....	246
21. Evolução do quadro de pessoal técnico da extensão rural vinculado a programas de agropecuária e de bem-estar social, período de 1956-75.....	249
22. Evolução do quadro de pessoal técnico do SIBRATER vinculado a programas de agropecuária e bem-estar social, período de 1984-90.	250
23. Famílias trabalhadas pelo SIBRATER nas áreas de nutrição, saúde e educação (E) e indicadores do trabalho realizado na área de associativismo (D), entre 1974-77.	252
24. Grupos de vizinhança assistidos pelo SIBRATER no quadriênio de 1974-77.	252
25. Evolução dos contratos de crédito rural assumidos pelo SIBRATER entre 1975-88	256
26. Curvas da evolução da força de trabalho da extensão rural, discriminada por programa, e das principais modalidades de crédito rural trabalhadas entre os anos 1956 a 1988.....	259

LISTA DE TABELAS

Tabela	Página
01. Despesas setoriais previstas e realizadas no Plano SALTE, (1949-53) em termos percentuais.....	116
02. Participação percentual dos setores mais contemplados nos planos governamentais, na primeira etapa do planejamento no Brasil (1939-66).....	117
03. Variação anual do Produto Interno Bruto brasileiro e da arrecadação da União entre os anos 1970-87.....	120
04. Percentual dos investimentos setoriais do Plano de Metas (1956-60) e índices de atingimento das mesmas.....	179
05. Sistemática de captação de diretrizes políticas para subsidiar o planejamento das ações do SIBRATER.	204
06. Alguns indicadores do crescimento do SIBRATER entre 1974-78.....	207
07. Caracterização sumária dos três períodos que marcaram o processo evolutivo da extensão rural no Brasil.	233
08. Índices de crescimento dos custos estimados dos programas agropecuários e de bem-estar social do SIBER, no quinquênio 1968-72.	245
09. Evolução do quadro de pessoal do SIBER entre 1965-75, discriminado por atividade.....	248
10. Composição percentual, em horas, do tempo dedicado por programa e por força de trabalho do Sistema de Extensão Rural, entre 1969-76.....	251
11. Evolução do número de contratos de crédito rural supervisionado (CRS), orientado (CRO) e outros assumidos pelo SIBER entre 1956-74.....	254
12. Análises de correlação (r) e respectivos testes de significância (t) entre as variáveis força de trabalho do programa de bem-estar social (BES), força de trabalho do programa agropecuário (AGR), crédito rural supervisionado (CRS) e crédito rural orientado (CRO).	257

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ABCAR** - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural.
- ACAR** - Associação de Crédito e Assistência Rural.
- ACAR-MG** - Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais
- AEA** - Associação Estadual dos Engenheiros Agrônomos.
- AFBF** - American Farm Bureau Federation.
- AGF** - Aquisição do Governo Federal.
- AIA** - American International Association for Economic and Social Development.
- ATER** - Assistência Técnica e Extensão Rural.
- BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
- CACEX** - Carteira de Comércio Exterior.
- CAI** - Complexo Agroindustrial.
- CATI** - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral.
- CEPLAC** - Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira.
- CDE** - Conselho de Desenvolvimento Econômico.
- CFP** - Comissão de Financiamento da Produção.
- CMN** - Conselho Monetário Nacional.
- CNA** - Confederação Nacional da Agricultura.
- CNPA** - Conselho Nacional de Política Agrícola.
- COMPATER** - Comissão de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural.
- CONAGRI** - Conselho Nacional de Agricultura.
- CONCLAP** - Congresso Nacional das Classes Produtoras.
- CONCRED** - Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural.

CONSPLAN - Conselho Consultivo de Planejamento.

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

CPAC - Centro de Pesquisa Agropecuária dos Cerrados.

CPATSA - Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido.

CPATU - Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico-Úmido.

CREAA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

CRO - Crédito Rural Orientado.

CRS - Crédito Rural Supervisionado.

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.

EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos.

EGF - Empréstimo do Governo Federal.

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (nível estadual).

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural.

ETA - Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos.

FAEAB - Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil.

FAEP - Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco.

FASER - Federação das Associações de Servidores do SIBRATER.

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes Urbanos.

GEPS - Grupo Executivo de Política Setorial.

IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool.

IBC - Instituto Brasileiro do Café.

IIAA - Instituto Interamericano para Assuntos da América.

ICA - International Cooperation Administration.

JK - Juscelino Kubitscheck.

LBA - Legião Brasileira de Assistência.

MARA - Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária.

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização.

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras.

OEA - Organização dos Estados Americanos.

OMS - Organização Mundial da Saúde.

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor.

PDSFN - Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional.

PED - Plano Estratégico de Desenvolvimento.

PDRI - Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado

PDS - Partido Democrático Social.

PIB - Produto Interno Bruto.

PIN - Programa de Integração Nacional.

PLAMAN - Plano de Melhoria da Alimentação do Gado Leiteiro.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico.

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária.

POE - Plano de Obras e Equipamentos.

POLAMAZÔNIA - Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia.

POLOCENTRO - Programa Especial de Desenvolvimento do Brasil Central.

POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste.

PROAGRO - Programa de Garantia das Atividades Agropecuárias.

PRODOESTE - Programa de Desenvolvimento do Oeste.

PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste.

PROVALE - Programa Especial para o Vale do São Francisco.

PRPA - Programa de Reformulação da Produção Agrícola.

SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

SCER - Serviço Cooperativo de Extensão Rural.

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SESC - Serviço Social do Comércio.

SESI - Serviço Social da Indústria.

SEST - Secretaria de Controle das Estatais.

SIBER - Sistema Brasileiro de Extensão Rural.

SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.

SNCR - Sistema Nacional de Crédito Rural.

SRB - Sociedade Rural Brasileira.

SSR - Serviço Social Rural.

SUPLAN - Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura.

TAT - Taxa de Assistência Técnica.

UAI - Unidade Agroindustrial Isolada.

UDR - União Democrática Ruralista

UNICEF - United Nations Children's Fund

USOM - United States Operations Mission.

VBC - Valor Básico de Custeio.

RESUMO

O objetivo desta tese foi investigar os fundamentos teóricos do caráter classista da seletividade de políticas públicas e trazer algumas evidências empíricas desse procedimento seletivo, tomando como objeto a política oficial de extensão rural no Brasil. Com este propósito, reconstruiu-se a base cognitiva do conceito de seletividade, a partir da teoria geral de Estado capitalista, deslocando depois o foco da análise para a forma particular de desenvolvimento do Estado brasileiro e de seu aparelho burocrático. Quanto ao aspecto metodológico, adotou-se uma postura que procura integrar estrutura e ação como termos não dissociados, mas complementares, de um esforço investigatório que se realiza nos níveis macro, meso e microanalítico. Os resultados deram suporte à construção de um modelo teórico-interpretativo capaz de explicar, a seletividade classista da política estatal, fundada na antinomia funcional da acumulação capitalista e sua legitimação, que o Estado busca incessantemente conciliar, porém com êxito relativo, ensejando crises sucessivas. Eles também confirmaram a hipótese de trabalho segundo a qual os deslocamentos de ênfase nas definições estratégicas da política de extensão rural no Brasil, ao longo de sua história, que oscilam entre o humanismo assistencialista, difusionismo produtivista e humanismo crítico, decorrem desse procedimento seletivo. Contudo o modelo tem limitações. Aplica-se apenas à análise de políticas estatais cujas agências executoras desempenham ao mesmo tempo, ações orientadas para a acumulação e para a legitimação. Também não atende à exigência metodológica da demonstração factual negativa, ou seja, a de estabelecer a evidência sociológica do *excluído* das agendas de política pública como consequência de uma operação seletiva e sistemática do aparelho de dominação política. Este segue sendo um desafio para futuras pesquisas.

ABSTRACT

The objective of this thesis was to investigate the theoretical bases of the class character of selectivity of public policies, and present some empirical evidences of this selective procedure, using as a subject the official policy of rural extension in Brazil. With this intention, the cognitive basis of the concept of selectivity was reconstructed, starting from the general theory of capitalist State, subsequently shifting the focus of analysis to the particular form of development of the Brazilian State and of its bureaucratic apparatus. As for the methodological aspect, the decision was made to attempt to integrate structure and action as non dissociable, but complementary, in an investigative effort which takes place on the macro, meso and microanalytical levels. The results supported the construction of a theoretical-interpretative model, capable of explaining the social class selectivity of the state policy, founded on the functional antinomy of capitalist accumulation and its legitimization, with the State continually seeks to conciliate, with relative success, producing, however, successive crisis. They also confirm the hypothesis of labor according to which the shifts in emphasis in the strategic definitions of the policy of rural extension in Brazil, throughout its history, which oscillate between assistentialist humanism, productive diffusionism and critical humanism, result from this selective procedure. However, the model has its limitations. It is only applicable to an analysis of state policies whose executing agencies carry out, at the same time, actions oriented towards accumulation and legitimization. It also fails to fulfill the methodological requirement of negative factual demonstration, i.e., that establishing the sociological evidence of those excluded from agendas of public policy as consequence of a selective and systematic operation of the political domination apparatus. This continues to be a challenge for future research.

RESUMÉ

L'objectif de cette thèse était d'étudier les fondements théoriques de la sélectivité de classe des politiques publiques et d'apporter quelques preuves empiriques de ce processus sélectif, en prenant comme objet la politique officielle d'appui au développement rural. Dans cette objective, la base cognitive du concept de sélectivité a été d'abord reconstruite à partir de la théorie générale de l'Etat Capitaliste. Puis, l'analyse s'est focalisée sur la forme particulière de développement de l'État brésilien et de son appareil bureaucratique. Quant aux aspects méthodologiques, la posture adoptée visait à intégrer structure et action en tant que termes non-dissociés, mais complémentaires, d'un effort d'investigation qui s'applique aux niveaux macro, méso et micro-analytiques. Les résultats obtenus ont permis la construction d'un modèle théorique capable d'expliquer la sélectivité de classe de la politique d'État, politique fondée sur l'antinomie fonctionnelle de l'accumulation capitaliste et de sa légitimation. Les tentatives de l'Etat de résoudre cette contradiction rencontrent un succès relatif, entrecoupé de crises successives. Ces processus sélectifs sont à l'origine de changements dans les définitions stratégiques de la politique d'appui au développement rural au Brésil, qui sont passées de l'humanisme philanthropique au productivisme puis à l'humanisme critique. Cependant, ce modèle présente des limites. Il ne s'applique qu'à l'analyse des politiques d'État dont les agences d'exécution mettent en oeuvre, tout à la fois, des actions orientées vers l'accumulation et la légitimation. En outre, il ne répond pas non plus à l'exigence méthodologique de la démonstration factuelle négative, c'est à dire qu'il n'explique pas les raisons pour lesquelles des aspects sont exclus de débat politique. Là réside le défi de recherches futures.

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, a complexidade das relações entre o Estado e a sociedade segue sendo uma questão problemática, controversa e não resolvida; principalmente no que se refere à disjuntiva entre as prescrições fundamentais das liberdades individual, econômica e política que se inscrevem no direito burguês, e a efetiva participação social no poder político e na apropriação do excedente econômico produzido. O Estado moderno nasceu sob o signo dessa contradição e da "coalizão necessária" com o capital, para usar uma expressão de Weber (1977:1047), e desde então tem se tornado imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo.

É também de Weber a afirmação de que, do ponto de vista sociológico, não se pode definir o Estado simplesmente pelo que ele faz, haja vista que outras formas de organização anteriores sempre exerceram funções semelhantes. Em última instância, o que define sociologicamente o Estado moderno é o exercício do monopólio da violência física, conclui o autor. A aceitar-se este pressuposto, quão equivocados estão os estudiosos que orientam as suas investigações neste campo temático, para o aspecto formal dos procedimentos, regras e instrumentos de ação. Mas importa salientar que esta asserção weberiana apenas pressupõe que a associação do domínio institucional com o monopólio da violência deve expressar a racionalidade técnica e jurídica que preside a ação do Estado moderno, tido por ele como o único terreno fértil onde o capitalismo poderia prosperar. Entretanto não esclarece contra quem é exercido este monopólio da violência e a quem objetivamente favorece.

Somente as teorias de Estado que trabalham com a perspectiva de classe, todas identificadas, de algum modo, com o pensamento marxiano, procuram desvendar esta incógnita. Elas se distinguem pela especificidade de suas abordagens, variando de um instrumentalismo radical que submete o Estado aos desígnios da classe burguesa, até as que enfatizam a autonomia

estatal. Uma autonomia que não isenta o Estado de comprometer-se com o processo de valorização do capital, embora tentando negar essa determinação funcional, através de ações compensatórias em favor das classes subalternas, que o legitimam perante as massas.

Entretanto, o grande problema dessas teorias é sair do campo da abstração onde os seus enunciados se apresentam quase sempre com forte consistência interna, para o teste empírico de suas principais asserções. Em outras palavras, o problema é demonstrar empiricamente o caráter classista da dominação política e o seu comprometimento com os interesses da valorização do capital.

O presente trabalho constitui um esforço não apenas para investigar os fundamentos teóricos do caráter classista do Estado capitalista como se inscreve entre as tentativas de demonstrar a nível empírico a aceitação deste pressuposto. Para tanto, constrói-se um modelo que tem como conceito chave a *seletividade* do aparelho estatal na formulação das políticas públicas, cujos critérios se orientam para criar e sustentar as condições da acumulação privada e, ao mesmo tempo ocultar esta determinação funcional através de mecanismos institucionais de legitimação. Este modelo que se deriva de concepções teóricas principalmente de Offe (1975 e 1984a) é então aplicado a um referencial empírico, tendo como unidade de análise a política de extensão rural no Brasil.

O trabalho é dividido em duas partes, formando blocos analíticos interdependentes. A Parte I focaliza o objeto de estudo e seus fundamentos teórico-metodológicos, sendo composta de quatro capítulos.

O Capítulo 1 reporta-se ao objeto de estudo, introduzindo a discussão teórica da qual se deriva o problema de pesquisa, ou seja, a questão da aplicabilidade do conceito de seletividade classista das políticas públicas à especificidade do Estado brasileiro. Seguem-se a definição dos objetivos, geral e específicos, e a apresentação do arcabouço metodológico que orienta a tese.

O Capítulo 2, buscando a base epistemológica do conceito de seletividade classista, reconstrói a trajetória das principais concepções teóricas sobre a natureza de classe do Estado capitalista e suas diversas formas de manifestação, cujas raízes estão em Marx.

O Capítulo 3 aprofunda a discussão teórica da seletividade de políticas públicas, buscando a provisão de meios para comparar e analisar as abordagens conflitantes e as possibilidades de operacionalização do conceito. Para tanto, inicia com a análise das determinações funcionais do Estado, de suas formas de intervenção, caracterizadas como um processo seletivo, passando pelas dificuldades metodológicas de operacionalização do conceito, e conclui com a apreciação de algumas alternativas que podem viabilizar a sua corroboração em base empírica.

O Capítulo 4 prepara a transição da análise estrutural para a análise da ação, dedicando-se à burocracia estatal enquanto agente diferenciado de outros agrupamentos sociais. Começa com uma reflexão teórica e se completa com o enfoque das suas diferenciações e papéis exercidos no modo particular de desenvolvimento do Estado brasileiro. Procura-se, então, desvendar a forma pela qual a burocracia estatal se articula concretamente à estrutura de classes para mediar os diversos interesses em jogo, além do seu próprio, na formulação de políticas públicas.

A Parte II apresenta, em três capítulos, uma mesoanálise do processo de seletividade de políticas agrícolas, complementada pela investigação microanalítica da base empírica sobre a qual foi testado o modelo de seletividade classista: a política de extensão rural no Brasil.

Sendo assim, o Capítulo 5 remete a discussão para o nível intermediário entre a macro e a microanálise. A seletividade é contextualizada no processo de formulação de políticas agrícola, enquanto parte de uma política global de desenvolvimento, na especificidade do caso brasileiro. Examina-se, em primeiro lugar, como a burocracia estatal se vincula a outros atores sociais no processo de elaboração de tal política, nas instâncias decisórias do centro de poder. Instâncias que constituem uma arena de conflitos, onde estão em jogo interesses múltiplos que o Estado precisa

decantar num interesse global da acumulação capitalista e sua legitimação, através da seletividade. A evidência do caráter classista desse procedimento seletivo é também buscada na especificidade do conteúdo de uma deliberação governamental defidora de diretrizes de política agrícola.

O Capítulo 6 ocupa-se da explicação dos efeitos da seletividade classista na política de extensão rural no Brasil, através da análise do processo evolutivo do seu principal instrumento de execução - o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), depois transformado em Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) - em confronto com as diretrizes dos Planos nacionais de desenvolvimento.

O Capítulo 7 propõe um modelo interpretativo que ajuda à demonstração factual do conceito de seletividade classista das políticas públicas, nas condições de um Estado capitalista de industrialização tardia como é o Brasil. Esse modelo, aplicável à análise de políticas públicas cujos cujo conteúdo se volta, simultaneamente para os imperativos funcionais da acumulação capitalista e sua legitimação, parece plausível quando se pretende demonstrar a seletividade positiva, ou seja daquilo que chega a constar das agendas decisórias governamentais como atos concretos.

Finalmente são apresentadas as conclusões que apontam, entre outras, para a confirmação da hipótese de trabalho segundo a qual os deslocamentos de ênfases nas definições estratégicas da política de extensão rural decorrem de um procedimento seletivo do Estado brasileiro, no sentido de conciliar os requisitos funcionais da acumulação capitalista e sua legitimação. Mas não deixam de indicar limitações, cuja superação vale como sugestão a ser considerada em investigações futuras. A principal delas refere-se à necessidade de trabalhar a questão da seletividade classista além da sua dimensão positiva, ou seja, da evidência factual do conteúdo das políticas públicas, como foi feito na presente investigação. É preciso também que se estabeleça a evidência sociológica da seletividade negativa, ou seja, do *excluído* das agendas de políticas públicas, como consequência de uma operação seletiva negativa e sistemática do aparelho de dominação estatal.

PARTE I

O OBJETO E SEUS FUNDAMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

CAPÍTULO 1

O OBJETO DE PESQUISA E SUA IMPORTÂNCIA

Este trabalho se propõe a investigar os fundamentos teóricos sobre o caráter classista da seletividade de políticas públicas no Estado capitalista e trazer algumas evidências empíricas deste procedimento seletivo, tendo como unidade de análise a política oficial de extensão rural no Brasil.

Entende-se por *seletividade* o desempenho das instituições políticas no processo decisório, agindo como um sistema de filtros de modo a incluir ou excluir de sua agenda atos concretos, por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas. As *instituições políticas* constituem o poder organizado de um determinado ordenamento, (no caso presente, o Estado capitalista), dotado de soberania que se impõe às vontades individuais.¹ Por *processo decisório* compreende-se o mecanismo seletivo de uma ação dentro de um leque de possibilidades alternativas, em consonância com algum critério pré-estabelecido (formal ou informalmente).

Quanto ao *caráter classista* da seletividade ele é revelado nos critérios das operações de seleção que se orientam, por um lado, para a decantação de um interesse global da acumulação privada de capital e, por outro lado, para defender o capital das ameaças de interesses anticapitalistas. Em tais condições, o *Estado capitalista* é entendido como uma forma institucionalizada de poder público emanada de relações sociais, guardada por anteparos jurídicos legais e relacionada com a produção material cujo conteúdo é a acumulação privada. As *políticas públicas* são as estratégias através das quais se viabilizam as intervenções reguladoras do Estado, estabelecendo uma complementaridade funcional entre o sistema de instituições políticas e o sistema

¹ Note-se que esta mesma noção de poder organizado estará implícita quando forem utilizados, mais adiante, os termos sistema político e poder político.

econômico, como sugere Offe (1975 e 1984a). Nesta base conceitual estão contidas as duas principais funções do Estado capitalista: criar e sustentar as condições da acumulação privada de capital e, ao mesmo tempo, negar a sua natureza classista através de mecanismos institucionais de legitimação que asseguram um mínimo de aceitação e lealdade das massas, passando a idéia de que representa os interesses comuns e gerais de uma sociedade democrática.²

Por *política de extensão rural* entende-se uma das modalidades de política agrícola acionadas pelo poder público para intervir no meio rural visando ao atingimento de objetivos cuja ênfase tem variado historicamente, mas sempre estão voltados para aspectos econômicos (aumento da produção e produtividade agropecuárias) e para o bem-estar social das famílias e comunidades rurais, expresso, este último, em metas associadas à melhoria das condições de saúde, educação, moradia, alimentação e organização da população rural. A *extensão rural* é, portanto, uma forma de intervenção no meio rural, baseada em princípios educativos, com o objetivo principal de levar ao homem do campo conhecimentos e informações com vistas à melhoria do seu nível de vida, nos aspectos técnico, econômico e social.³

As pesquisas sobre a extensão rural no Brasil têm refletido três tipos de abordagem: (1) estudos referentes à *extensão em si*, centrados em análises de suas origens, filosofia, estrutura organizacional, avaliação de planos e programas, principalmente no que concerne ao atingimento de metas físicas; (2) estudos sobre difusão e adoção de tecnologias introduzidas no meio rural pelos agentes de extensão; e (3) estudos críticos que questionam as bases gnosiológica e epistemológica

² Uma dualidade funcional que aparece em Offe (1984a) e Habermas (1988), entre outros autores, mas que fôra antes trabalhada por O'Connor (1977) e por parte considerável dos autores marxistas.

³ Trata-se de uma definição geral já que ao longo da história da extensão rural no Brasil o conceito foi sendo modificado para adaptar-se às transformações que a realidade lhe impunha. Ver Capítulo 6.

da extensão rural,⁴ ou que, no plano ontológico, procuram associar a prática extensionista a um imperativo do processo de valorização do capital.⁵

No presente estudo, a extensão rural é tematizada apenas como base empírica da questão teórica central que reside no caráter classista da seletividade das políticas estatais. Em razão disso, a contribuição substantiva que o mesmo possa oferecer à solução de problemas objetivos da extensão rural no Brasil foge ao escopo do trabalho, podendo afigurar-se como produto marginal.

O problema

A questão da seletividade das instituições políticas no Estado contemporâneo está presente nas diversas concepções teóricas que procuram explicar e justificar a necessidade de intervenção estatal nas estruturas e nos processos econômicos e sociais. Mesmo as abordagens liberais, sempre apologistas do jogo livre do mercado, nas relações econômicas, e da garantia das liberdades individuais, na esfera política, não fogem a esta discussão. Afinal, ainda que se queira pensar num "Estado mínimo", ou seja, com um reduzido leque de intervenção na economia, apenas como órgão de regulação e incentivo às iniciativas autônomas da sociedade civil, o processo decisório que define essas ações é eminentemente seletivo. Só que os limites dessa intervenção são estabelecidos pela racionalidade do Estado de direito. Em outras palavras, o poder seletivo das ações do aparato administrativo é exercido em conformidade com as normas do aparato jurídico, uma situação ideal-típica fundamentada, na maioria das vezes, na concepção racional-legal weberiana.

⁴ Nesta linha destaca-se Freire (1970) que problematiza a comunicação entre o técnico e o camponês, preconizando o relacionamento dialógico-horizontal que pressupõe uma compreensão crítica da própria tecnologia, no que é seguido, principalmente, por Pinto (1973). Neste particular, Freire parece, no mínimo, coetâneo à estratégia da *ação comunicativa* de Habermas (1980) que rejeita a ação instrumental, em privilégio do agir orientado para o entendimento mútuo.

⁵ Ver, entre outros, Figueiredo (1979), Canuto (1984), Queda (1987), Oliveira (1988) e Caporal (1991).

De acordo com Weber (1991), a dominação legal fundamenta-se na existência de um direito instituído por pacto ou imposição, estatuído de modo racional no que tange a fins ou racional no que tange a valores; uma judicatura para a aplicação das regras estabelecidas, aqui chamada de aparato jurídico; e um corpo permanente de funcionários burocratas, recrutados em razão de sua competência técnica, ou seja, o aparato administrativo. Completa este quadro administrativo o primeiro mandatário e os dirigentes dos escalões superiores, tidos como funcionários apenas no sentido formal, já que não lhes é exigida qualificação técnica profissional para o exercício dessas funções. O aparato administrativo assim concebido estaria acima dos conflitos de interesses de classe e distante da disputa política, pautando suas ações nos limites estritos da ordem jurídica. Uma ordem que para Weber abrange outros interesses que não necessária ou predominantemente econômicos, mas que não deixa de servir aos interesses materiais.⁶

Em Luhmann (1980) os critérios de seleção nos processos decisórios administrativos guardam, como em Weber, uma vinculação ao ordenamento jurídico; contudo, os procedimentos enquanto sistemas de ação são, em si próprios, mecanismos legitimadores. Embora não se exclua a possibilidade de manifestação de elementos ritualistas, não se trata simplesmente de uma sequência fixa de ações determinadas. Os procedimentos implicam "decisões que eliminam alternativas, reduzem complexidade, absorvem a incerteza ou transformam a complexidade indeterminada de todas as possibilidades numa problemática determinável e compreensível" explica Luhmann (1980:38). Os procedimentos assim descritos são sistemas sociais dotados de estrutura e processo.

⁶ "Naturalmente a garantia jurídica está, em sentido mais amplo, diretamente a serviço de interesses econômicos. E quando não é este o caso, nem aparentemente nem na realidade, os interesses econômicos pertencem aos fatores mais poderosos na formação do direito, uma vez que todo poder garantidor de uma ordem jurídica se apoia, em sua existência, de alguma forma sobre a ação consensual dos grupos sociais atingidos e a formação dos grupos sociais está também condicionada, em alto grau, por constelações de interesses materiais" (Weber 1991:225)

mantendo, a nível interno, a interação entre as suas unidades funcionais e interagindo também com o ambiente externo, além de suas fronteiras.⁷

No modelo de Luhmann a seletividade das instituições políticas opera no sentido de reduzir a complexidade do sistema social, ou seja, determina o universo de possibilidades de ação dos indivíduos, pelo contingenciamento dos limites dentro dos quais eles podem agir. Isto quer significar a autolegitimação do sistema, sua reificação e autonomização em face à sociedade. Em outras palavras, a omissão ou a desconsideração completa da categoria analítica da representação, já que não se cogita de canalizar para o interior do sistema político a complexidade do social, mas sim uma versão filtrada, reduzida e talvez caricata. Observa-se também que a categoria *sistema* substitui a categoria *Estado* e a análise dos procedimentos internos do sistema político se torna a questão relevante, em detrimento das relações Estado-sociedade ou Estado-aparato produtivo, como lembra Gozzi (1986).⁸

A seletividade assim entendida elimina o caráter classista da dominação do Estado mas não deixa de ser um avanço em relação à concepção racional-legal weberiana, porquanto admite algo mais que a racionalidade do direito para a obtenção do consenso na ação burocrática administrativa. Este algo mais é o procedimento administrativo em si. De fato, a lógica da racionalidade administrativa no Estado social moderno está cada vez mais voltada para fins precisos, muito além das limitações jurídicas, implicando a politização da administração. Este fato não passa despercebido a Luhmann, para quem a administração precisa ser planejada como um sistema de processos decisórios extremamente seletivos quanto aos objetivos e eficientes na sua implementação. Daí dizer que a racionalidade e a eficácia da administração burocrática convertem-

⁷ Uma perspectiva diferente do enfoque de Easton (1968 e 1970) que tem no sistema político uma unidade processadora de *inputs* (demandas e apoios externos), e *withinputs* (demandas internas) que são processadas e convertidas em *outputs* ou produtos direcionados ao meio ambiente, em resposta às suas demandas.

⁸ Nascimento & Trigueiro (1990) examinam comparativamente a questão da legitimação em Luhmann, Offe e Habermas.

se em "fator de apoio e de legitimação (política) do sistema administrativo como um todo" (Luhmann 1980:169).

Se o conceito de seletividade em Luhmann reporta-se a regras de exclusão e redução de complexidade do sistema social, ignorando a dimensão classista do domínio político, em Offe (1984) como em outros teóricos que trabalham com o referencial marxista, essa dimensão analítica é fundamental.

Na sua crítica à abordagem *liberal* das investigações sobre o Estado e políticas públicas, Lenhardt e Offe (1984) desqualificam o formalismo dessas orientações que privilegiam formas e procedimentos, regras e instrumentos, desprezando funções estruturais, relações de interesses, resultados das intervenções estatais e os seus beneficiários. Para fugir a este viés, consideram imprescindível que se examine o surgimento da política estatal a partir dos problemas inerentes a uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização do capital e no trabalho livre assalariado, procurando identificar as funções que lhe competem desempenhar à luz desta realidade estrutural.

Em outras palavras, é preciso explicar as relações empíricas entre o poder social e a autoridade política, procurando verificar como as relações de poder social conferem autoridade política e, de modo inverso, como a autoridade política transforma as relações de poder numa sociedade civil, como prescreve Offe (1989a). Aqui se fazem necessárias algumas definições. Weber (1991) define *poder* como a probabilidade de se impor a própria vontade numa relação social, mesmo à custa de resistências, e *dominação* como a probabilidade de se obter obediência a uma ordem devido à crença na legitimidade do mandatário. Nas relações de poder o comando não é necessariamente legítimo, mas nas relações de dominação sim. E é neste último pressuposto que se baseia a noção de *autoridade política* em contraposição à noção de poder social que na perspectiva marxista se materializa na possibilidade de uma classe realizar os seus interesses específicos.

Esforçando-se por trazer à luz a complexidade do dinamismo das relações empíricas entre poder social e autoridade política, Offe (1989a) reconsidera a controvérsia entre as posturas weberiana e marxiana para construir a sua concepção de Estado. A posição de Weber, fundada no argumento de que o Estado realiza historicamente um número ilimitado de objetivos e funções, só podendo ser estudado em relação aos diferentes modos e meios de executar tais funções; e a de Marx, com várias leituras, mas todas tendo em comum a correspondência mais ou menos direta e aberta entre a matriz de classes sociais e a forma e o conteúdo da autoridade estatal.⁹ Superando a estreiteza desses limites, Offe prefere conceber o Estado moderno como um órgão extremamente complexo, desempenhando uma variedade de funções, não raro contraditórias, "inter-relacionadas histórica e sistematicamente, que não podem, ser reduzidas a um mero reflexo da matriz do poder social, nem consideradas parte de uma multiplicidade ilimitada de funções" (Offe 1989:11).

Desta forma, não sendo o Estado resultado direto do processo de produção, mas uma instância dotada de alguma independência que se reproduz e se mantém formalmente separada das classes dominantes e dominadas, é preciso que se examine de que modo a dinâmica do seu funcionamento interno reproduz a dominação de classe.¹⁰ Em outras palavras, "a questão básica é saber como o interesse da classe burguesa na manutenção de sua dominação pode-se traduzir e se realizar na forma de medidas concretas tomadas pelo Estado", como sugere Hirsch (1977:99). Uma tarefa complicada e difícil, em razão da burguesia não constituir um todo politicamente homogêneo, mas fragmentado em frações de classe mutuamente concorrentes e de desenvolvimento desigual, materializadas no capital financeiro, industrial, comercial e agrário. É possível, no entanto, falar-se

⁹ Para uma análise diferencial das posturas de Weber e Marx em face do liberalismo ver Aschraft (1977).

¹⁰ Classe social é aqui entendida como uma consequência das desigualdades existentes na sociedade. Desigualdades que não são naturais nem tampouco casuais, ocorrendo de modo sistemático e estruturado, reproduzindo-se por gerações (Cavalli 1986). Para Marx é uma expressão do modo como os homens se organizam para produzir, onde se destacam os detentores dos meios de produção (burguesia ou classe dominante) e os que participam apenas com a sua força de trabalho (proletariado ou classe subalterna). Para Weber, classe social expressa a situação dos homens em relação ao mercado, tendo relevância apenas para a análise econômica já que as suas divisões, segundo ele, não correspondem necessariamente as mesmas que se verificam na ordem social e política.

de um *bloco no poder* formado dessas diversas frações de classe burguesa cuja unidade política é cimentada pelo Estado.¹¹

Mas o desempenho funcional do Estado não se reduz a organizar a unidade política e os interesses a longo prazo das classes e frações do bloco no poder. O Estado, como condensação material de uma relação de forças entre classes, é perpassado também pela presença das classes dominadas e suas lutas. E mais, pelas lutas populares não classistas expressas nos movimentos étnicos, ecológicos e de gênero, entre outros.

Considerando a infinidade de interesses e exigências dos capitais individuais, segmentos sociais dominantes e subalternos e dos movimentos populares que repercutem ao nível do aparato estatal e precisam ser atendidos, em grau maior ou menor, para que o Estado manifeste a aparência de defensor do interesse coletivo, como então localizar concretamente o caráter classista de sua intervenção?

O conceito de *seletividade* é construído como uma possibilidade concreta de explicação empiricamente fundada e verificável das relações de classe e poder político, através da análise de atos administrativos do aparato estatal. Ele indica que o Estado, através de suas formas e modos de funcionamento, revela-se como um sistema de filtros, barreiras, instâncias de tramitação e articulação que se orienta estruturalmente em duas direções: (1) precaver-se contra as disfunções ocasionadas por exigências de outros segmentos sociais que possam afetar o predomínio da classe burguesa; e (2) formular e impor a longo prazo um "interesse geral" que nada mais é que o interesse da acumulação privada.

¹¹ O conceito de *bloco no poder* é trabalhado por Poulantzas (1977b) referenciado nas obras políticas de Marx (1961a e 1988) para designar a unidade contraditória de classes ou frações politicamente dominantes, relacionada a uma forma particular de Estado capitalista, sob o comando de uma fração hegemônica. O que é diferente de uma simples aliança de classes.

Essa percepção é comum nas abordagens de Hirsch (1977 e 1980) e Offe (1984a) que se assemelham ainda pelo fato de não privilegiarem, nas suas análises, as funções repressivas e ideológicas do Estado como o fazem Gramsci (1989), Althusser (1971) e Poulantzas (1980). Entretanto, Hirsch vai insistir na lei tendencial da queda da taxa de lucro enquanto lei central da acumulação capitalista, como princípio básico de uma teoria da dinâmica de classes e, por conseguinte, dos processos políticos que dão forma à dominação burguesa. Uma postura contestada, como se verá no próximo capítulo, pelos teóricos da "Escola da regulação". Por seu turno, Offe (1976 e 1980), sem negligenciar o peso dos conflitos de classe no processo de acumulação e legitimação, trabalha com o pressuposto de um auto-interesse institucional da burocracia estatal em conservar o espaço de sua prática social e a base de sua reprodução material, tornada possível graças à arrecadação tributária que provém da rentabilidade do capital privado.

A seletividade explica os processos políticos pelos quais o Estado toma as decisões no sentido de ordenar e regulamentar as relações de troca na sociedade capitalista. A estratégia dessa intervenção poderia ser resumida na criação de condições para que cada cidadão possa ser incluído nas relações de troca, onde a forma mercadoria é condição necessária. A estabilidade do sistema capitalista depende pois da capacidade do Estado preservar e ampliar as condições de universalização da forma-mercadoria, através de políticas que possibilitem a incorporação cada vez maior de proprietários de bens de capital e assalariados nas relações de troca. Tendências históricas evidenciam que a dinâmica do desenvolvimento capitalista conduz à desorganização do mercado, ocasionando crises periódicas que excluem das relações de troca unidades individuais de acumulação e trabalhadores. Como estas crises não podem ser superadas por efeitos da auto-regulação do mercado torna-se imperativa a intervenção do Estado para "criar e preservar as condições sob as quais possa perpetuar-se o processo de troca através do qual todos os valores da sociedade capitalista são reproduzidos", como afirmam Offe & Ronge que completam: "O fato de que certos grupos capitalistas (ou categorias de força de trabalho) sejam mais favorecidos que

outros não é objetivo, mas subproduto necessário de uma política que está voltada, de forma abstrata, para a conservação e a universalização da forma-mercadoria" (Offe & Ronge 1984:129).

Na verdade, o que esses autores sugerem é que só se pode falar de um Estado capitalista quando a estrutura interna de um *sistema político* (entendido como um conjunto de instituições, grupos e processos políticos interdependentes) pode ser mostrada como concretizadora de iniciativas e integradora de interesses do processo de acumulação. O sistema de instituições políticas precisa apresentar uma seletividade própria, especificamente classista, mas não necessariamente correspondente aos interesses de determinada classe ou fração dominante. Reconhece-se, no entanto, uma convergência de interesses do capital privado e do *aparato estatal*¹² no que tange à expansão do processo de acumulação. Afinal, a sobrevivência do Estado, como de toda a sociedade capitalista, depende de recursos materiais advindos da acumulação privada, através da arrecadação de impostos e outras formas de contribuição. A carga tributária, por seu turno, não pode exorbitar os limites toleráveis acima dos quais fica comprometido o processo de acumulação, já que a eventual redução nas taxas de lucros privados corresponde a uma redução no volume ou perda de arrecadação futura. Dai dizer-se que a acumulação age como a mais poderosa restrição, mas não necessariamente como determinante do conteúdo das políticas públicas.

Cumprе salientar que o conceito de seletividade das instituições políticas, aqui discutido, foi construído a partir de concepções teóricas que tiveram como referencial empírico as sociedades democráticas altamente industrializadas. Por outro lado, sabe-se que o Estado brasileiro, além da especificidade da sua industrialização retardatária,¹³ tem a peculiaridade de originar-se à margem da revolução burguesa, como uma herança do modelo de Estado patrimonial português, estruturado na

¹² Entendido do mesmo modo que aparelho de Estado, ou seja um sistema formado pelo governo e suas ramificações especiais, incluindo: administração pública civil e militar, forças armadas, polícia e os poderes Judiciário e Legislativo Ver Milliband (1972:72).

¹³ Para o aprofundamento da análise econômica das raízes do capitalismo e industrialização retardatária no Brasil, ver Mello (1982).

Colônia à base de três elementos: (1) o político, formado pelo estamento da realeza (vinculada ao capitalismo internacional), personificado na figura do rei proprietário, concessionário de negócios e garantidor da integridade do comércio, com sua força repressiva; (2) o comercial, cujos componentes são contratadores e armadores vinculados a grupos financeiros europeus; e (3) o territorial, caracterizado pelo estabelecimento da feitoria, com forte presença interventora do Estado (Faoro 1987).

O Estado patrimonial configura uma das formas de dominação legítima na tipologia weberiana, a tradicional, cuja aceitação é devida a um costume do passado que se perpetua através de gerações. O estamento, enquanto categoria social, é uma expressão privilegiada desse tipo de dominação, pela apropriação de poderes de mando e direitos senhoriais econômicos, onde se confundem os negócios públicos e privados. Ainda de acordo com Weber (1977:829), o patrimonialismo é compatível tanto com a economia fechada quanto a economia baseada em trocas; tanto com a estrutura agrária pequeno burguesa quanto a do tipo senhorial; e tanto com a ausência quanto a presença de uma economia capitalista. Uma constatação que se confirma em muitos estudos contemporâneos como o realizado por Martins (1990) que trabalha com o imaginário patrimonialista cuja representação lógica, por ele denominada de "razão patrimonialista pré-moderna", preside, no Nordeste brasileiro, a modernização agrícola.¹⁴

Mas essa estrutura patrimonial, embora tivesse logrado a estabilização da economia mercantil e favorecesse a expansão do capitalismo comercial, constituiria um sério obstáculo ao pleno desenvolvimento do capitalismo industrial. Alheio aos princípios da livre iniciativa, livre competição e liberdades econômicas que inspiraram a revolução industrial, o Estado patrimonial burocrático vai inibir o surgimento de uma burguesia autônoma e as atividades industriais emergentes vão depender de estímulos, favores e privilégios concedidos pelo poder monárquico. Os traços dessa organização social, econômica e política são descritos como uma "teia de controles,

¹⁴ Ver também Martins (1993).

concessões e vínculos" que "avilta a burguesia e a reduz a uma função subsidiária e dependente do Estado" (Faoro 1987:174). Longe de subjugar e aniquilar a nobreza, a burguesia brasileira assimila os seus valores e a ela se incorpora, aderindo prontamente à sua consciência social, sendo o cargo público o instrumento de cooptação que a atrai para o estamento.

A permanência de efeitos políticos e consequências econômicas desse sistema organizacional, nos dias atuais, é admitida por Schwartzman (1982) que trabalha com o conceito de *neo-patrimonialismo* para caracterizar os Estados que tiveram origem à margem da revolução burguesa. Esta permanência de traços do sistema patrimonial tem muito a ver, segundo o autor, com a pouca capacidade da sociedade civil estruturar-se politicamente para fazer face ou contrabalançar o poder centralizador do Estado. Se o assim chamado "ranço patrimonial" autoritário e burocrático tende a dificultar a transição de uma estrutura pesada e conservadora para a modernização, não se pode negar um fato concreto: essa mesma estrutura fundada numa coalisão de forças integrada pela burocracia civil e militar, pelo capital internacional e por setores avançados da burguesia nacional urbana e agrária operou com muito dinamismo a expansão da economia brasileira, em bases modernas, beneficiando as grandes corporações públicas e privadas, desenvolvendo com vigor as forças produtivas.¹⁵

A despeito de sua origem patrimonial, o Estado brasileiro moderno não pode ser entendido fora de uma relação social de dominação, fundamentada na estrutura de classes por ele organizada e preservada. Isso não quer significar um Estado submisso aos interesses de classe ou frações dominantes, muito menos que o aparato estatal seja epifenômeno da base produtiva da sociedade. Assinale-se que as relações com a sociedade civil conferem ao modo de intervenção (ou omissão) do Estado um caráter essencialmente dinâmico frente às situações problemas. Daí não se conceber as políticas públicas como medidas unívocas, homogêneas e permanentes, assinala O'Donnell

¹⁵ O'Donnell (1976) trabalha com esta assertiva ao explicar as transformações do Estado latino-americano, apresentado como um agente "inusitadamente ativo e visível" do processo de acumulação e reprodução das formas mais avançadas de capitalismo tardio e dependente.

(1976). Elas expressam um conjunto de iniciativas e respostas estatais dentro de determinado contexto e determinado momento histórico. Há portanto que compreender o Estado como um agente diferenciado, complexo e contraditório nas suas relações com a sociedade civil, razão pela qual as políticas públicas estão sempre mudando ao longo do tempo.

Marx (1985:251) assinala que a mesma base econômica, quanto às condições principais, pode, em razão de diferentes circunstâncias empíricas, condições naturais e influências históricas externas, entre outras causas, "exibir infinitas variações e graduações em sua manifestação, que só podem ser entendidas mediante a análise dessas circunstâncias empiricamente dadas". O modo de produção capitalista engendra, portanto, diferentes formas de desenvolvimento e formas históricas diferenciadas de Estado, de sorte que a análise sociológica precisa transcender o plano das formulações gerais abstratas para entender as formas concretas assumidas pelos condicionamentos da estrutura social, nas suas relações com as instituições políticas. Uma postulação que certamente inspira as análises não reducionistas de Estado capitalista na especificidade do desenvolvimento periférico, tanto em figuras reconhecidamente marxistas, como Evers (1987) como em figuras reconhecidamente não marxistas como Touraine (1976).

Entendendo desta maneira, Martins (1985) sugere o reexame da questão teórica do relacionamento Estado e sociedade nos países de industrialização tardia, a exemplo do Brasil, a partir de três pressupostos básicos: (1) a especificidade do modo de desenvolvimento capitalista brasileiro com padrões historicamente diferenciados de organização e funcionamento do aparelho produtivo, estruturação de classes sociais e organização do poder; (2) a situação estrutural de dependência, principalmente quando se considera a internacionalização da produção capitalista, trazendo à cena atores internacionais detentores do controle de importantes frações do processo produtivo; e (3) a crescente autonomia da instância política em face às demais instâncias estruturais da sociedade, agudizada pela desarticulação social que tem a sua origem no modo de desenvolvimento inerente ao Estado brasileiro, tese claramente "tourainiana".

Procurando delimitar mais precisamente o problema da presente pesquisa, formulam-se as seguintes questões básicas: (1) dadas as peculiaridades de origem, formas históricas de organização do sistema produtivo, da estrutura social e do poder político do Estado brasileiro, até que ponto o conceito de seletividade classista explica o processo de formulação de políticas públicas? (2) Como se constróem as relações de poder social e autoridade política que respaldam as intervenções seletivas do Estado na forma de políticas públicas? (3) Podem as raízes patrimoniais do Estado brasileiro e a crescente ação intervencionista estatal no processo produtivo configurar, nos dias atuais, um auto-interesse institucional nos procedimentos seletivos de formulação de políticas públicas? (4) Sendo isso verdadeiro, como se concilia o interesse de classe capitalista com o interesse do aparato estatal que expande cada vez mais a sua base de acumulação própria, através de atividades produtivas? (5) Poder-se-ia pensar numa burocracia estatal como um terceiro elemento da luta de classes, como sugerem Skockpol (1981) e Block (1985)?¹⁶

Estas questões problemáticas de alcance teórico se completam com outras indagações de ordem metodológica: (1) como operacionalizar o conceito de seletividade classista do Estado capitalista tendo em conta a antinomia funcional da acumulação/legitimação? (2) As ações seletivas voltadas para a acumulação capitalista e para a legitimação seriam mutuamente excludentes ou se completam? É possível a demonstração empírica do caráter classista da seletividade estatal, a partir da análise setorizada de um instrumento de política pública, como é a extensão rural? (4) Essa política pode conter, ao mesmo tempo, os termos da acumulação e da legitimação ou a sua instrumentação se realiza direcionada especificamente para um dos termos?

Colocada a dimensão do problema de pesquisa, seguem-se os objetivos geral e específicos.

¹⁶ Para Skockpol (1981), o Estado não apenas tem alguma autonomia em relação à classe dominante, mas se comporta como o terceiro termo da luta de classe. Ela admite não haver razão para se falar de uma teoria de Estado capitalista, pois o que se tem, a rigor, são análises de casos em dados contextos históricos, tendo como variáveis fundamentais instituições políticas específicas.

Objetivo geral

Reconstruir a base cognitiva do conceito de seletividade classista de políticas públicas, a partir de uma discussão teórica que se desloca, gradativamente, para a apropriação da especificidade do Estado brasileiro. Um Estado cuja origem e desenvolvimento se diferenciam das formações capitalistas mais avançadas que constituíram o referencial empírico dos primeiros autores que utilizaram o conceito em suas análises sobre o caráter classista das políticas estatais.

Objetivos específicos

1. Construir um modelo interpretativo que ajude à compreensão da seletividade de políticas públicas e seu caráter classista, em Estados capitalistas de industrialização tardia, como o Brasil, onde os componentes externos decorrentes de sua inserção na economia mundial, desconsiderados nos estudos de Offe (1984a) e Hirsch (1977), precisam ser avaliados;

2. Entender o papel desempenhado pela burocracia brasileira nas relações do Estado com as classes sociais, nos contextos históricos em que se verificaram intervenções estatais cruciais para mudanças qualitativas da sociedade;

3. Entender os mecanismos processuais seletivos que presidem a definição de macropolíticas nacionais, os atores públicos e privados envolvidos na formulação de planos e programas nacionais de desenvolvimento;

4. Analisar a política pública de extensão rural no Brasil, a partir de um modelo teórico interpretativo (Objetivo 1) que tem como categoria chave o conceito de seletividade classista do aparato estatal.

Arcabouço metodológico

Esta pesquisa não se compromete com esquemas metodológicos rígidos tendentes a opor uma epistemologia empirista a princípios epistemológicos teoricistas que não possam ser "contaminados".¹⁷ Este radicalismo, que pressupõe o exclusivismo metodológico, nem mesmo em Marx parece ter prevalecido, eis que, ao analisar as contradições imanentes nos fenômenos, a sua dialética não exclui a derivação dedutiva inerente à lógica formal, que se baseia no princípio da não contradição.¹⁸ De fato, no *Capital* são frequentes as inferências dedutivas seguidas de exposições lógico formais, não raro recorrendo a modelos matemáticos demonstrativos para revelar o dinamismo das modificações quantitativas das categorias analisadas, e tornar mais claras as suas leis internas.

A base metodológica da presente pesquisa deriva de uma concepção de ciências sociais que, do ponto de vista analítico, esforça-se por integrar estrutura e ação como termos complementares, ao invés de dissociá-los.¹⁹ Em outras palavras, trata-se de um procedimento que se orienta para incorporar à macroexplicação dos condicionantes estruturais da ação, um complemento microanalítico fundado na ação contingente do sujeito. Não deixa de ser uma tentativa de estabelecer os nexos entre estrutura e ação, como termos complementares da explicação científica, procurando fugir ao dilema usualmente colocado da sobredeterminação/subdeterminação.

¹⁷ Recorde-se que na polêmica entre Poulantzas (1982) e Milliband (1982) a intransigência metodológica do primeiro, inspirada em Luckács (1975), chega ao ponto de rejeitar qualquer possibilidade de transportar para o marxismo a problemática do sujeito, sob pena de "aceitar princípios metodológicos do adversário". Para uma revisão da crítica à concepção exclusivista do método marxista, ver Levine, Sober e Wright (1989). Eles compartilham da afirmação de que não é metodológica e sim substantiva a peculiaridade do marxismo, porém discordam de Elster (1985), Przeworski (1985) e Roemer (1986), próceres do "marxismo analítico", ao negar que a boa metodologia seja o individualismo metodológico.

¹⁸ Ver Gorender (1983).

¹⁹ Para o aprofundamento da discussão sobre esta nova tendência da sociologia, ver Alexander (1987) e a crítica de Reis (1987) e Coutinho (1987).

O momento estrutural está na discussão dos condicionantes externos do processo de seletividade de políticas públicas estatais, onde as contradições de interesses de classe configuram uma ordem social que atua sobre o comportamento do homem e das instituições por ele criadas. Aqui é assumida a postura realista de ciência social nos termos colocados por Keat & Urry (1976), na qual o conceito de estrutura é central para um esforço racional, objetivo e de base empírica da explicação dos fenômenos. Nesta perspectiva, explicar um fenômeno não consiste meramente em mostrar que eles são instâncias de regularidades empíricas bem estabelecidas como está no receituário positivista. Seja o positivismo do chamado *Círculo de Viena*, sustentado no princípio da verificabilidade que reduz o significado científico de uma proposição à sua comprovação empírica; seja a versão popperiana que nega esta postura, propondo outro critério, o da falsificabilidade empírica.²⁰ Mais que isso, explicar é desvendar as necessárias conexões entre os fenômenos pela explicação das estruturas subjacentes e de seus mecanismos de ação. Uma afirmação próxima do que Weber muito antes prescrevera para definir os propósitos da ciência: "O domínio do trabalho científico não tem por base as conexões 'objetivas' entre as 'coisas' mas as conexões conceituais entre os problemas" (Weber 198:83).

A explicação, assim entendida, possibilita a postulação de entidades não observáveis ou não aparentes e processos não perceptíveis aos sentidos. É a forma de penetrar além das aparências das coisas, para desvendar a sua natureza e a sua essência.²¹

Certamente a validade dos pressupostos assim estabelecidos tem um caráter muito mais lógico discursivo do que propriamente empírico-factual. Eles são utilizados no presente estudo para embasar as macro-explicações da natureza classista do Estado capitalista na administração do seu dilema funcional de criar as condições da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, negar esta

²⁰ Ver Popper (1980).

²¹ Estritamente dentro desta orientação e sem qualquer referencial empírico, Alves (1987) desenvolve a sua tese sobre as formas ideológicas através das quais o Estado manifesta uma aparência em contraposição à sua essência oculta.

determinação estrutural, valendo-se dos mecanismos de legitimação que reforçam a aparência de um Estado neutro, ocupado com os interesses "comuns" da sociedade.

O momento estrutural da investigação fundamenta-se numa análise conceitual cujos pressupostos são discutidos criticamente nos limites de um campo real que lhe serve de referência, o Estado brasileiro. Esta discussão que embasa os condicionantes estruturais da ação precisa ser complementada por outra abordagem metodológica que tenha na ação contingente o seu objeto. Assim procedendo, esta dimensão analítica vai revelar o Estado como um ator coletivo que no exercício do monopólio da violência mantém um sistema de dominação política de natureza classista, mas dotado de uma racionalidade interna ao sistema e não instrumentada de fora, ainda que receba influências devidas à sua relação estrutural com os outros componentes da sociedade.

Como as políticas públicas enquanto instrumento de ação do Estado são produtos de uma escolha, por isso mesmo que a questão da seletividade é central na presente investigação, é preciso ir além da explicação causal facultada pela análise da estrutura. Isso significa buscar o sentido da ação seletiva, ou seja, a percepção do sentido subjetivo que o ator atribui à sua conduta (motivos, meios e fins) sem o que, de acordo com Weber (1991), não se pode compreender o significado da ação.

Essa compreensão implica a análise do aparato burocrático do Estado, que constitui a pirâmide do processo decisório cuja racionalidade, na concepção weberiana, pode estar orientada não apenas em relação a fins, como também em relação a valores.²² Mas a importância do tipo de dominação racional-burocrática na análise do processo político-decisório, relacionando-o ao jogo categorial weberiano expresso na antinomia ética da responsabilidade e da convicção, como o fez

²² A ação-racional-com-respeito-a-fins é determinada pela avaliação técnica criteriosa dos objetivos, meios e consequências que esta ação possa implicar. Corresponde à máxima da *ética da responsabilidade* que Weber admite ser um predicado da burocracia. A ação-racional-com-respeito-a-valores é determinada pela crença no valor absoluto (ético, estético ou religioso) da própria conduta, sem o questionamento de suas consequências. Corresponde à *ética da convicção*, outra máxima weberiana que seria inerente ao agir do político, ou seja, daquele que decide de acordo com o que lhe parece ordenar o dever de seu compromisso com alguma causa (Weber 1991).

Saint Pierre (1988), não se basta a si mesmo. Primeiro, para não reificar um tipo ideal de burocracia, descrito por Weber como superior, comparado aos aparelhos tradicionais e carismáticos. Segundo, pela necessidade de focar os aspectos não formais da organização burocrática, cujas disfunções se exacerbaram nas diversas formas de desenvolvimento de Estado capitalista contemporâneo, cujo traço mais marcante é a politização das decisões administrativas.

O terceiro e último passo metodológico vai recortar a realidade para destacar um objeto de microanálise, a política de extensão rural no Brasil, no contexto da qual se procura demonstrar o sentido classista de uma política estatal. Para tanto constrói-se um modelo teórico interpretativo para descrever estruturas e mecanismos do processo de seletividade, bem como abstrair alguns aspectos não aparentes da realidade.

Kaplan (1969) admite que o emprego do vocábulo *modelo* seja de valor metodológico discutível pelo fato de, no seu entendimento equivaler-se à teoria e, como tal, seria apenas uma das estratégias cognitivas. Entretanto considera defensável a sua utilização quando "correspondendo apenas àquelas teorias que explicitamente concentram a sua atenção em certas semelhanças entre as entidades teóricas e o objeto real" (p.272), o que, em outras palavras, definiria o modelo como uma metáfora científica.

Deste modo, corporificando uma analogia estrutural, o modelo permite ao cientista colocar mais claramente para os outros a reconstrução do seu objeto, simplificando por razão lógica a sua explicação, no que contribui para tornar mais inteligível a complexidade do real. Afinal, "a ciência sempre simplifica; seu objetivo não é reproduzir toda a complexidade do real, mas apenas expressar o que é essencial para a compreensão, previsão e controle", adverte Kaplan (1969:287). Daí porque as explicações científicas são sempre parciais, condicionais, aproximadas, inconclusivas e incertas, resultando que a história da ciência nada mais é que a história de sucessivas transformações que substituem uma explicação por outra, conclui o autor.

Nesta pesquisa, o modelo tomado como instrumento de análise é do tipo interpretativo, que pressupõe a existência de uma teoria explicitamente anunciada.²³ Ele foi então testado como uma descrição hipotética das entidades de fato existentes e suas relações, como prescrevem Keat & Urry (1975). A hipótese testada, mediante análises de correlação linear de Pearson, é de que o deslocamento de ênfase nas definições estratégicas da política de extensão rural no Brasil, decorrem de um procedimento de seletividade do Estado brasileiro, buscando conciliar os requisitos funcionais da acumulação capitalista e de sua legitimação.

O desafio metodológico de transpor a análise teórica de nível macro para a objetivação empírica referenciada num instrumento setorizado de política pública, a política de extensão rural, impunha a sustentação de duas identidades: (1) entre a ação humanista da extensão rural e a determinação funcional legitimadora do Estado brasileiro; e (2) entre a orientação produtivista da extensão rural e a função estatal de organizar o processo de acumulação privada. Uma tarefa aparentemente simples para o raciocínio lógico, mas que tem um complicador: a forte identidade da orientação produtivista no sentido da acumulação e da orientação humanista no sentido da legitimação, não quer significar que sejam mutuamente excludentes; aliás, a tendência das agências executoras estatais é passar a idéia de equilíbrio entre as duas estratégias.

De igual forma, foi preciso definir parâmetros para a demonstração clara de que a orientação produtivista ou a humanista tivesse, de fato, prevalecido em determinado período histórico. Neste sentido, tomaram-se os planos, programas e relatórios do Sistema Brasileiro de Extensão Rural ao longo de quase quatro décadas, procurando identificar objetivos institucionais, estratégias e esquemas operacionais. A hierarquização das atividades projetadas e realizadas foi definida em função de recursos humanos e financeiros, alocados por atividade estratégica

²³ O modelo interpretativo é "modelo para uma teoria", distinguindo-se do modelo formal que é "modelo de uma teoria". Dito de outra forma, "o modelo semântico (formal) corresponde a um objeto, a um sistema de fenômenos, enquanto que um modelo interpretativo corresponde a um conjunto de postulados" (Kaplan 1969:274).

(agropecuária x bem-estar social), o que possibilitou dimensionar o prevaecimento ou não de determinada orientação enfatizada pelo Sistema.²⁴

Outro indicador diferencial trabalhado no sentido de constatar o prevaecimento de uma ou outra orientação filosófica e operacional foi a evolução quantitativa dos contratos de crédito rural realizados pelo Sistema, nas modalidades supervisionada e orientada. O crédito rural supervisionado identificado com a orientação humanista e o crédito rural orientado, identificado com a orientação produtivista.

Os Planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) foram fonte preciosa de confrontação dos dados obtidos no que se refere à política de extensão rural. Como os PNDs constituem instrumentos programáticos de macropolíticas, cujas diretrizes expressam em grau maior as operações de seletividade do Estado brasileiro, foi assim possível articular a coerência da explicação teórica ao nível macro com as observações empíricas ao nível micro, dando suporte à confirmação da hipótese de trabalho.

Definidos os aspectos conceituais e metodológicos mais importantes para tornar mais clara a definição do problema pesquisado nesta tese, seus objetivos e hipótese de trabalho, segue-se, no próximo capítulo, uma discussão que destaca as principais contribuições teóricas que fundamentam as suas análises na questão do caráter classista do Estado capitalista e o seu relacionamento com a sociedade civil.

²⁴ Ressalve-se que no tocante aos recursos financeiros, só foram encontradas informações discriminando a alocação por programa (agropecuária x bem-estar social) referentes apenas ao quinquênio de 1968-72.

CAPÍTULO 2

ESTADO E SOCIEDADE: UMA RECONSTRUÇÃO HISTÓRICA

O propósito deste capítulo é reconstruir as bases conceituais das principais concepções teóricas sobre o caráter classista do Estado capitalista, procurando demonstrar os seus aportes e limites, na expectativa de obter resposta à questão-chave de como se revela objetivamente esse caráter classista; ou seja, de que modo os interesses da classe burguesa e sua dominação se realizam concretamente nas ações estatais.

A abordagem de Marx

Em Marx não existe uma teoria de Estado sistematizada. É preciso recorrer à leitura de boa parte de sua obra para encontrar os lineamentos de uma concepção teórica que é construída em subjacência aos núcleos centrais das grandes temáticas analisadas pelo autor desde a sua contestação à dialética de Hegel, passando pela crítica aos fundamentos da economia política clássica, até chegar às análises conjunturais que enfocam aspectos pragmáticos da luta política. Em vista disso, parece razoável iniciar a discussão pela noção marxiana de sociedade civil que, diferente de Hegel que trabalha com um sistema tricotômico onde "a sociedade civil constitui o momento intermediário entre a família e o Estado", se fixa como um dos termos da antítese Estado-sociedade, ou seja, "como o momento de desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político", esclarece Bobbio (1974:30). De fato, Marx identifica a sociedade civil com a sociedade burguesa, analisando-a a partir do conceito de capital, modo de produção e relações de produção, o que parece muito claro no texto introdutório da *Crítica da Economia política*:

A minha investigação desembocava no resultado de que tanto as relações jurídicas como as formas de Estado não podem ser compreendidas por si mesmas nem pela chamada evolução geral do espírito humano, mas se baseiam, pelo contrário, nas contradições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume, seguindo o precedente dos ingleses e dos franceses do século XVIII, sob o nome de "sociedade civil", e que a anatomia da sociedade civil precisa ser procurada na economia política. (Marx 1961b:301).

Desta forma, Marx inverte a concepção original de Hegel, segundo a qual o Estado oferece as condições de libertação humana, ao harmonizar os termos das contradições entre interesses individuais e coletivos, presentes na sociedade civil, para dizer que é a sociedade civil quem molda o Estado, define o seu caráter classista e a natureza de suas leis. Tem-se então o Estado como epifenômeno da base produtiva da sociedade, embora o seu modo de manifestar-se revele "infinitas variações e gradações", em razão de "distintas e inúmeras circunstâncias empíricas, condições naturais, fatores étnicos, e influências históricas diversas", como admite Marx (1985:251-252).¹

Na sua crítica à filosofia do direito de Hegel, Marx argumenta que o Estado, longe de viabilizar a emancipação humana universal, é a própria realização da alienação, eis que é produto da sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas de produção. Essa emancipação só seria possível na medida em que se adotasse, na prática, o ponto de vista teórico segundo o qual "o homem é para o homem o ser supremo" (Marx 1989a:93). De acordo com esta visão, somente a classe proletária seria vetor de tal libertação que se daria através da conquista do Estado, seguida de sua supressão, para que fosse instalada uma sociedade sem classes, por ele chamada de reino da liberdade.

A emancipação humana é mais uma vez tematizada por Marx (1989b) em sua crítica a Bruno Bauer em torno da questão judaica. Colocada como algo muito mais que a simples emancipação política, ela só é conquistada na medida em que o homem consegue libertar-se da religião, da propriedade e do egoísmo, coisa que o Estado político não faz e não fará, já que apenas concede liberdade para a sua prática. Sendo assim, afirma Marx só se pode falar de emancipação

¹ Aqui parece apropriada a observação de Cardoso (1971) segundo a qual a relação Estado-sociedade civil é bem mais trabalhada no *Capital* do que na *Ideologia alemã*, onde o determinismo aparece de forma mais radical.

quando o homem individual real se converte em ser genérico, no seu trabalho e em suas relações individuais. Igualmente, quando o homem reconhece e organiza suas próprias forças como forças sociais e não separa de si a força social sob a forma de força política. Mas a desmistificação do Estado enquanto razão universal, na forma concebida por Hegel, viria com mais força na *Ideologia alemã*,² onde se delineiam, metodicamente, as determinações econômicas das relações sociais de produção, sobre as formas políticas, ideológicas e culturais. A concepção da história é então expressa por um processo real de produção e uma forma de intercâmbio ligada a este modo de produção e por ele engendrada - a sociedade civil que seria o verdadeiro cenário da história.

A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase e, neste sentido, ultrapassa o Estado e a nação, se bem que, por outro lado, deve se fazer valer frente ao exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado (Marx & Engels 1984:53).

O Estado, assim concebido, ainda que adquira uma existência particular, separada da sociedade civil, não seria, para Marx, nada mais que a forma de organização adotada pelos detentores dos meios de produção para assegurar a propriedade privada e os seus interesses. No *Manifesto*, o avanço político aparece como um processo que acompanha e corresponde à evolução da classe burguesa, de modo que a soberania política exclusiva do Estado representativo moderno é uma conquista da burguesia, depois que se estabeleceram a grande indústria e o mercado mundial. "O governo do Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa", concluem Marx & Engels (1980:10).

Em *Miséria da filosofia*, Marx desenvolve com maior rigor científico a sua filosofia da história, concluindo que a classe operária, com o seu potencial revolucionário, substituirá a antiga sociedade civil, engendrando uma sociedade sem antagonismo de classes, onde não existirá poder

² Como se sabe, este manuscrito permaneceu inédito até 1932. Marx (1961b) explica simplesmente que circunstâncias adversas teriam impedido a sua edição, fazendo com que o trabalho fosse entregue "à crítica roedora dos ratos". Mas, segundo o autor, os pontos fundamentais foram expostos em *Miséria da Filosofia*.

político, eis que "o poder político é precisamente, a expressão oficial do antagonismo de classe, dentro da sociedade civil" (Marx 1965:165).³

Se nos textos econômicos e filosóficos as conclusões de Marx são muito rígidas quanto ao primado da base produtiva (infra-estrutura) sobre a superestrutura, onde se localiza a instância política, em outros textos de análises conjunturais e históricas (Marx 1988, 1961a e 1961d) esta tendência permanece, porém existe espaço para a discussão do "político".

O *18 Brumário* revela um Marx ocupado com o político e seu relacionamento com a economia, onde "os homens constroem a sua própria história mas não a fazem como querem", mas em circunstâncias que não dependem da sua escolha e sim, "sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado" (Marx 1988:7). É dentro desta moldura que ele descreve o processo revolucionário de 1848 como um jogo de interesses e alianças de classes e frações em luta pelo poder, sendo os partidos a expressão política dessas classes em conflito. Luis Bonaparte chega ao poder com o apoio dos pequenos camponeses, classe mais numerosa de então, dos 500 mil funcionários que constituíam o aparelho burocrático e do exército. Interessante notar que esses pequenos camponeses, incapazes de fazerem valer os seus interesses de classe, em seu próprio nome, no Parlamento, são representados por alguém que a um só tempo é o seu senhor e poder governamental que os defende das demais classes. "A influência política dos pequenos camponeses encontra a sua expressão final no fato de que o poder executivo submete ao seu domínio a sociedade", conclui Marx (1988:75).⁴ Vem daí a afirmação de Marx de que "unicamente sob o segundo Bonaparte o Estado parece tornar-se completamente autônomo", consolidando a sua posição em face à sociedade civil.

³ Em carta a Annenkov, Marx volta a afirmar: "a uma sociedade civil determinada, corresponde uma situação política determinada que, por sua vez, nada mais é que a expressão oficial dessa sociedade civil" (Marx 1961c:245).

⁴ O'Donnell (1991) parece recuperar essa mesma noção para fundamentar o seu conceito de *democracia delegativa*. Este conceito explica, nos dias atuais, uma mistura de formas democráticas com a sobrevivência autoritária, decorrente da postura do eleitor que simplesmente transfere a alguém, com o seu voto, a responsabilidade de governar ou legislar, não o tendo como um seu representante no rigor da expressão democrática.

Na sua análise sobre a guerra civil na França, Marx (1961a) propõe uma nova organização de poder, a Comuna que contém alguns traços da concepção rousseauriana de democracia direta.⁵ Principalmente no que tange à prescrição de sufrágio universal para o preenchimento de todos os cargos administrativos e judiciais, substituíveis a qualquer momento. De igual forma seriam indicados os conselheiros municipais componentes da Comuna, sendo que esta não seria um órgão parlamentar, mas uma corporação a um só tempo executiva e legislativa.

Na *Crítica ao programa de Gotha*, último escrito de Marx que aborda a questão do Estado, elaborado em 1875, aparecem os pressupostos da transformação revolucionária da sociedade capitalista numa sociedade comunista e as bases econômicas da extinção do Estado. Esta transformação implica um período de transição política onde o Estado, afirma Marx (1984a:20), "não pode ser outro senão a ditadura do proletariado". Aqui ele estabelece a distinção entre *sociedade atual*, "a sociedade capitalista existente em todos os países civilizados, livres em grau maior ou menor dos vestígios medievais e mais ou menos transformadas pelas peculiaridades do desenvolvimento histórico de cada país" e *Estado atual*, que variando de acordo com as fronteiras de cada país, é por ele considerado uma ficção:

Contudo, os diversos Estados dos diferentes países civilizados, apesar de suas confusas diferenças de formas, têm todos em comum o fato de assentarem-se sobre a moderna sociedade burguesa, que só se diferencia pelo maior ou menor desenvolvimento capitalista. Por isso, certos caracteres essenciais lhes são comuns. Neste sentido é que se pode falar do "Estado atual" em oposição ao Estado futuro, quando a sociedade burguesa, que hoje lhe serve de raiz, deixar de existir (Marx 1984a:19).⁶

Em resumo, o Estado, para Marx é o prolongamento do estado de natureza onde prevalece o domínio da força e a luta de interesses, só que de uma forma diferente da imaginada pelos jusnaturalistas: emergindo de relações sociais de produção, o Estado não é uma entidade ético-

⁵ Rousseau (1989) sugere a constituição de uma assembleia popular como o verdadeiro corpo político que teria a participação de todos os cidadãos e todas as decisões, deixando de haver a separação entre os poderes executivo e legislativo.

⁶ Esta referência de Marx a um "Estado futuro" resultou em confusão para muitos que logo atribuíram o fato a uma eventual contradição com a tese de definhamento progressivo do Estado. Este mal-entendido é esclarecido por Lênin (1987).

racional para abrandar os conflitos humanos e promover o bem comum; ele expressa as contradições de classes existentes na sociedade, é instrumento de dominação dos segmentos mais fortes e, ao contrário do que imaginava Hegel, é histórico e transitório. Seria um equívoco imaginar que a tese da existência de várias formas de Estado dentro do mesmo modo de produção capitalista, seja uma concepção moderna e revisionista do pensamento de Marx. Esta noção pluralista de formas particulares de Estado sob o modo de produção capitalista já aparece em Marx, no volume terceiro de *O Capital*, quando ele discute a gênese da renda fundiária:

É sempre na relação direta dos proprietários dos meios de produção com os produtores diretos - relação da qual cada forma corresponde naturalmente a determinada fase de desenvolvimento dos métodos de trabalho, e portanto a sua força produtiva social - que encontramos o segredo mais íntimo, o fundamento oculto de toda a construção social e, por conseguinte da forma política das relações de soberania e de dependência, em suma, de cada forma específica de Estado. Isso não impede que a mesma base econômica - a mesma quanto à condições principais - possa, devido a inúmeras circunstâncias empíricas distintas, condições naturais, relações sociais, influências históricas externas etc., exibir infinitas variações e gradações em sua manifestação, que só podem ser entendidas mediante análise dessas circunstâncias empiricamente dadas (Marx 1985:251-2).

Nesta breve incursão a textos de Marx, conclui-se não existir, a rigor, uma teoria marxista de Estado. Encontram-se, de forma esparsa, algumas alusões ao poder político como epifenômeno da base produtiva da sociedade, organizado por uma classe para garantir a sua dominação sobre as demais.⁷ Nem mesmo as análises políticas mais concretas, como a do episódio da Comuna de Paris, conseguem estabelecer de forma convincente o que seria a sociedade sem classes. A única certeza manifesta é a de que, contrariando a proposição anarquista, a abolição do Estado não seria abrupta, porém uma consequência final da revolução proletária, alcançada, com a extinção progressiva das instituições políticas. A conquista do poder político seria necessária, antes de tudo, "a fim de esmagar com ele a resistência da classe capitalista e reorganizar as estruturas sociais", tenta explicar Engels (1979:41).

⁷ Além das idéias colocadas esparsamente nos textos referidos, conhece-se apenas o esboço de 11 itens que comporiam uma obra de maior fôlego sobre o Estado moderno, jamais realizada por Marx. Ver Marx & Engels 1984:130-1).

Diante disso, parece lícito supor que se não existe uma teoria orgânica marxista de Estado é porque a organização que sucederia o Estado burguês seria algo diferente do Estado *strictu sensu*. Ou como disse Lúcio Colletti, a teoria de Marx é a da extinção do Estado e, por conseguinte não seria ele quem iria elaborar uma teoria do Estado. Entretanto, é plausível a postulação de Gruppi (1980:44) de que o legado de Marx contém a determinação da natureza de classe do Estado e a base metodológica sobre a qual deve ser construída essa teoria.

Bobbio (1979:29), ainda que criticando asperamente os que procuram nos escritos de Marx "aquilo que não existe", ou seja, uma verdadeira e própria teoria do Estado, não deixa de reconhecer dois aspectos por ele julgados importantes no pensamento político marxiano: (1) o realismo de sua concepção que destrói o idealismo hegeliano, segundo o qual a força do Estado seria uma força moral e espiritual (o que faz de Marx o primeiro pensador político que "une a concepção realista de Estado a uma teoria revolucionária da sociedade"); e (2) a rejeição da idéia de Estado-força como instrumento do bem comum, pelo reconhecimento do Estado como um prolongamento do estado de natureza e não a sua superação. O Estado assim concebido serviria a interesses particulares (de classe) cujo antagonismo é visto como permanente e insolúvel.

Somente no começo deste século, Lênin (1974) viria codificar o pensamento político de Marx e Engels, que estava disperso em diversas obras. Mas *O Estado e a revolução*, texto que sintetiza esse pensamento, não avança em termos de teorização, limitando-se a sistematizar, de forma didática, o corpo de uma doutrina que se presumia ameaçada pelo revisionismo de Kaustky e Bernstein. Tal ameaça traduzia-se na insistência com que esses autores ignoravam a tese da extinção do Estado, pela absorção da sociedade das funções administrativas, jurídicas e da força policial (Kautsky), e defendiam a via parlamentar de transformação socialista, mediante um processo evolutivo gradual (Bernstein). *O Estado e a revolução* pretendia também ser uma resposta ao anarquismo que não aceitava a tese de uma transição entre o Estado burguês e a sua extinção. Para Lênin, a extinção do Estado não poderia preceder à dissolução das classes pela revolução socialista.

A tomada do poder político seria algo imprescindível para que fosse destruída a velha máquina do Estado, substituindo-a por uma nova organização de poder, espelhada na Comuna.

Mas não deve ser esquecido, conforme sugere Gruppi (1980), que em outros textos Lênin distingue, na estrutura do Estado moderno, parte de um aparelho administrativo que não pode ser quebrada, mas sim tirada do controle capitalista: a que se ocupa das estatísticas e dos registros. O que deve ser quebrado, para Lênin, é o exército profissional, a burocracia e a polícia, ainda assim, nada tendo a ver com a pregação anarquista que apenas luta pela tomada do poder, sem qualquer compromisso com a reorganização do Estado.

A perspectiva gramsciana

Há quem admita que o quadro conceitual construído por Gramsci nos *Cadernos do cárcere* configure uma verdadeira teoria de Estado.⁸ Bobbio (1987), mais cauteloso, prefere dizer que do pensamento gramsciano se pode extrair os lineamentos de uma teoria, nele reconhecendo, ainda, a existência de algo de novo que não se encontra nem em Marx nem em Lênin. Uma das originalidades estaria na incorporação ao marxismo do conceito soreliano (refeito) de bloco histórico, fundamental para o entendimento da concepção ampliada de Estado.

Segundo Gramsci (1989a) a unidade dialética entre a estrutura e a superestrutura compõe um bloco histórico. Os componentes complexos e contraditórios da superestrutura se ligam às relações sociais de produção, de modo que as forças materiais são o conteúdo do bloco histórico, e as ideologias, as formas como ele se apresenta. A distinção é meramente didática "já que as forças materiais não seriam historicamente concebidas sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais", como explica Gramsci (1989a:63).

⁸ Ver, por exemplo, Coutinho (1989) e Vacca (1987).

No bloco histórico, a relação entre estrutura e superestrutura não é abstrata nem determinística, como aparece na visão marxista clássica. Este relacionamento é concreto, efetivando-se através de um vínculo orgânico representado pelos intelectuais. A dinâmica dessa integração revela a maneira como os valores culturais penetram no sistema social, em outras palavras, a edificação de um sistema hegemônico dirigido por uma classe fundamental. A crise orgânica ou o processo de desagregação da hegemonia da classe dirigente pode levar à formação de novo bloco histórico, a partir de um novo sistema hegemônico dirigido por uma nova camada social (Portelli 1977).

A Fig. 1 representa uma caracterização gráfica de como se relacionam o momento estrutural sócio-econômico e a superestrutura política e ideológica na composição de um bloco histórico. Trata-se de uma tentativa para efeito meramente ilustrativo, dada à complexidade do pensamento de Gramsci que não comporta uma linearidade interpretativa.

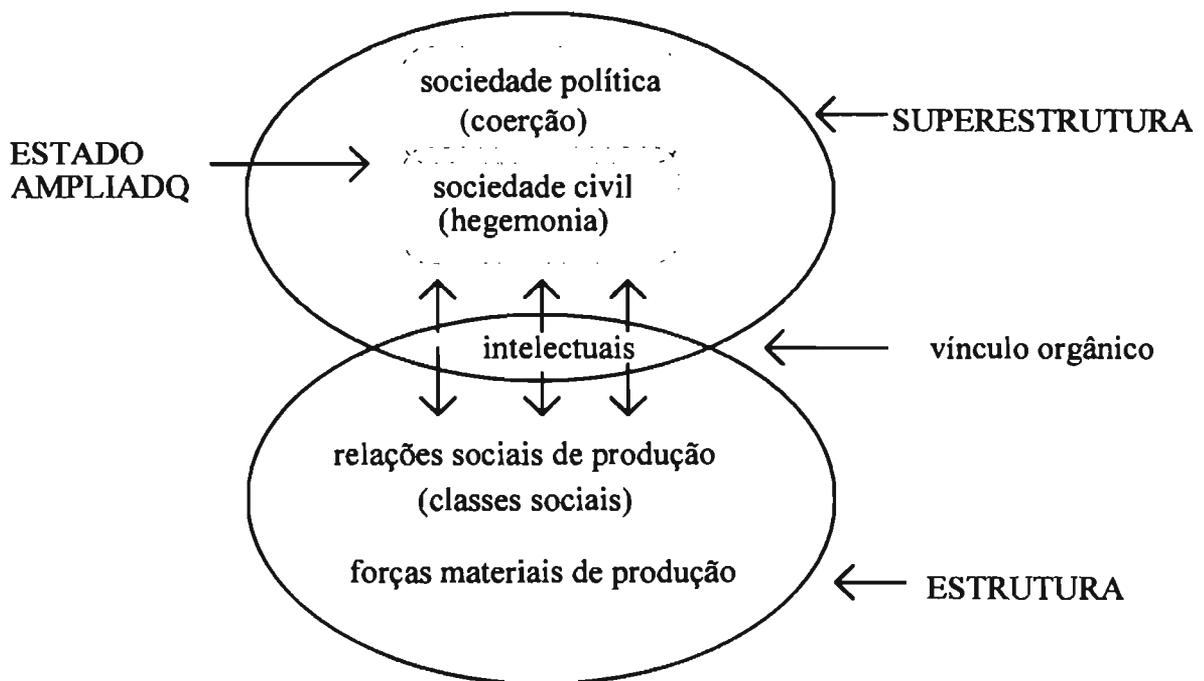


Figura 1. Representação esquemática de um bloco histórico, a partir da abordagem gramsciana.

Na configuração de um bloco histórico sobressaem-se dois componentes fundamentais: a sociedade civil, deslocada do momento estrutural, como concebera Marx, para a superestrutura, e o vínculo orgânico entre a estrutura e a superestrutura, realizado pelos intelectuais.

Gramsci amplia a noção de Estado quando diz que este compreende além do aparelho governamental (a sociedade política ou Estado no sentido estrito), o aparelho privado de hegemonia (a sociedade civil), o que implica, a um só tempo, a conservação e a superação da noção clássica de Estado no pensamento marxista. Conservação no sentido de que preserva o conteúdo de classe na fundamentação do conceito, fugindo ao racionalismo de Hegel que confere ao Estado uma superioridade ideal ética. Superação porque, ao contrário de Marx que aconselha procurar a anatomia da sociedade civil no reino das relações econômicas, desloca a sociedade civil para o momento superestrutural, esfera ideológica e política.

Não passa despercebida a afirmação de Anderson (1986) segundo a qual o Estado teria, em Gramsci, três definições: uma que o contrapõe à sociedade civil, outra que engloba a sociedade civil e uma terceira que o identifica como sociedade civil. A aparente contradição guarda certa coerência no contexto da especificidade de cada citação. Embora a questão não seja colocada com muita clareza, fica a impressão, no conjunto da obra, de que a célebre equação "**Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é hegemonia revestida de coerção**" (Gramsci 1989b:149) parece expressar mais fielmente o pensamento do autor. A sociedade civil, definida como o conjunto das organizações educacionais, culturais, sindicais, partidos políticos, órgãos de comunicação de massa, igrejas, associações profissionais e outros aparelhos privados, é o *locus* onde as frações sociais dominantes procuram exercer a sua hegemonia, ou seja, a sua aceitação pelas classes sualternas, como dirigentes do bloco de poder.⁹ Quanto à sociedade política, é formada por aparelhos de base

⁹ Bloco de poder é uma composição de forças aliadas para o exercício da direção política, quando não há hegemonia de uma classe ou fração de classe.

jurídica para o exercício da coerção e da repressão, sob controle das burocracias administrativas e policial militar.

A sociedade política e a sociedade civil, diferenciadas do ponto de vista estrutural e funcional, mantêm a unidade dialética que define o Estado ampliado. Ambas, cada uma a seu modo, desempenham uma função que corresponde à organização social, articulando e reproduzindo as relações de poder. A sociedade política, mediante os instrumentos coercitivos legais que legitimam o poder. A sociedade civil, através do consenso ou hegemonia.

Para uma interpretação abalizada do sistema conceitual de Gramsci, é preciso ter em conta que a sociedade civil é termo de duas diferentes antíteses articuladas, porém apenas parcialmente superpostas, lembra Bobbio (1987b). Neste particular, a extinção do Estado é vista sob duas perspectivas: se se observa a sociedade civil como termo da antítese estrutura-superestrutura, "o fim do Estado é a superação do momento superestrutural no qual a sociedade política e a sociedade civil estão em equilíbrio recíproco". Se, de outra forma, a sociedade civil for observada como momento da superestrutura, "o fim do Estado é a reabsorção da sociedade política na sociedade civil" (Bobbio 1987:52).

Gramsci (1989b) condena o economicismo, na sua vertente marxista, pelo fato de conter a convicção da existência de leis objetivas para o desenvolvimento histórico, semelhantes às leis da natureza, conduzindo a um finalismo tão transcendental quanto o fatalismo religioso. Levando a crítica além do terreno historiográfico para a teoria e prática políticas, Gramsci propõe o conceito de hegemonia (direção por consentimento, em contraposição à dominação pela coerção), partindo do pressuposto de que a nenhuma classe ou grupo minoritário é possível manter-se indefinidamente no poder, apenas pelo uso da força. Com este conceito Gramsci sugere a abordagem para definir a natureza de classe do Estado, que significa não apenas o controle dos aparelhos estatais mas a sua conformação. Sugestão rica, sem dúvida, mas que aponta apenas o "início do caminho", já que não

oferece resposta como se constrói a hegemonia, quais as suas formas de expressão, como funciona. Problemática abordada com muita propriedade por Nascimento (1984).

Do estruturalismo à autonomia estatal

Embora assumindo uma postura visceralmente contrária ao historicismo humanista, Althusser iria se valer das formulações de Gramsci sobre ideologia e o próprio consenso hegemônico para montar a concepção estrutural marxista com uma visão de Estado bem diferente. Começa pela rejeição ao conceito de sociedade civil, como se referindo à esfera das necessidades, uma problemática que Marx já abandonara desde *O capital*. Esta que seria uma crítica endereçada a Gramsci por Althusser & Balibar (1979) parece desconhecer que a sociedade civil, na perspectiva gramsciana, tem um significado diferente do atribuído por Marx na *Questão judaica* e na *Ideologia alemã*, eis que é parte da superestrutura.

Cardoso (1971) registra que no ensaio clássico sobre os aparelhos ideológicos do Estado, Althusser (1971) ultrapassa os limites teóricos da metáfora estrutura/superestrutura, que implica a sobredeterminação da primeira pela segunda, para defender a autonomia relativa da superestrutura. Contudo, a determinação do econômico ainda permanece "em última instância". Só que a reprodução das relações de produção não é um processo automático da estrutura produtiva, mas tem como vetor a luta de classe que acontece, também, fora da estrutura produtiva, implicando a intervenção do Estado. O Estado é aqui entendido de forma ampliada e mais complexa do que a simples atribuição do uso da força para a resolução de problemas políticos. Além dos aparelhos repressivos clássicos de caráter unitário e eminentemente público (governo, exército, administração e tribunais), compõem o Estado os chamados aparelhos ideológicos (sistemas educacional, familiar,

religioso, jurídico, político, sindical, cultural e de comunicações) que, diferente dos primeiros, são pluralistas, privados na sua maioria e funcionam pelo convencimento, não pela repressão.¹⁰

Enfim, Althusser trabalha com três elementos que se articulam numa dada formação social - o econômico, o ideológico e o político - formando um todo complexo estruturado. Estes elementos e suas contradições se mantêm em relações de dominação e subordinação, mas o autor distingue claramente a determinação da dominação. O elemento econômico é determinante em última instância, mas não necessariamente dominante, já que numa formação social nem sempre as condições mais importantes da existência humana são necessariamente econômicas. Entretanto o econômico é determinante pelo fato dos níveis dominantes condicionarem a existência de um modo específico de produção. Assim sendo, não se pode falar num primado simples e unilinear da instância econômica. "Isso implica a possibilidade de deslocamento da dominação de um elemento para outro, um tipo de causalidade metonímica", como afirmam McLennan et al (1983:104); ou seja, o político e o ideológico podem constituir o nível dominante.

Embora o modelo analítico estrutural funcional de Althusser tenha propiciado o reconhecimento de outras funções repressivas do Estado mediante a reprodução ideológica, ele não avança em direção a uma análise efetivamente política da relação entre classes e Estado, como aponta Cardoso (1971). A crítica mais incisiva refere-se à indeterminação do sujeito da análise em tal modelo que nem ao menos coloca a questão da autonomia relativa do Estado: "o que parece ser, à primeira vista uma autonomia absoluta do Estado - sua onipotente capacidade de reproduzir as relações de produção - está sobredeterminada pela existência de uma Ideologia em geral" (Cardoso 1971:16).

A tematização da autonomia relativa do poder político seria colocada com mais ênfase por Poulantzas (1977b, 1978 e 1980), numa abordagem teórica que expressa dois momentos distintos. O

¹⁰ Para uma análise mais acurada da ideologia no discurso de Althusser, ver: McLennan et al (1983); e para a compreensão da apropriação estruturalista de Gramsci por Althusser ver: Hall et al (1983).

primeiro, fortemente identificado com o estruturalismo althusseriano, desenvolve-se a partir de dois conceitos fundamentais do materialismo histórico: modo de produção e formação social. O modo de produção não significaria apenas as relações de produção *strictu-sensu*, "mas uma combinação específica de diversas estruturas e práticas que, na sua combinação aparecem como outras tantas instâncias ou níveis, em suma, como outras tantas estruturas regionais desse modo" (Poulantzas 1977b:13). Essas instâncias são o econômico, o político, o ideológico e o teórico que formam um todo complexo, onde o econômico é o determinante em última instância, mas nem sempre exerce o papel dominante. A formação social seria a unidade complexa, com dominância de certo modo de produção sobre outros que o compõem. Neste contexto, o Estado é o órgão de coesão da unidade de uma formação social capitalista, desempenhando funções econômica, ideológica e política, terminando por constituir-se parte das relações classe no processo produtivo. A sua forma tanto quanto suas funções são moldadas pela estrutura das relações de classe, de modo a tornar-se o *locus* da organização do poder pela classe dominante. Contudo, seria característica do Estado capitalista o fato da dominação política de classe estar ausente das instituições, pelo menos na forma de relação classe dominante/dominada, tudo se passando como se não existisse a luta de classe.

Mas Poulantzas (1980) iria rever essa concepção teórica, desprendendo-se da ortodoxia estruturalista para absorver o sentido histórico dos movimentos sociais, animado pela perspectiva de que é a própria luta de classes que molda o Estado. Isto revela um Poulantzas mais afastado de Althusser e mais próximo de Gramsci, ainda que guardadas as diferenças. Por exemplo, Poulantzas trabalha com o conceito de hegemonia não no sentido ampliado de Gramsci, mas restrito à relação existente entre classes e frações dentro de um bloco no poder. Ele discorda das distinções entre hegemonia (direção) e coerção (dominação), nos termos propostos por Gramsci, por entender que não se pode separar ideologia de dominação de uma classe. A postulação de Gramsci segundo a qual uma classe pode e deve ser hegemônica (no que exerceria a direção ideológica antes mesmo de alcançar o poder e tornar-se classe dominante) seria uma ruptura teórica entre hegemonia e

dominação, insuportável para Poulantzas.¹¹ No que se refere á luta de classes, Gramsci a desloca da base estrutural para a sociedade civil (superestrutura), enquanto Poulantzas faz algo parecido, só que deslocando o conflito de classes para dentro do Estado. Nesta perspectiva, o Estado é parte e resultado da luta de classes, reproduzindo as condições gerais de produção e intervindo diretamente na economia, na sua fase monopolista.¹²

Mas não apenas as divergências caracterizam as relações Gramsci - Poulantzas. Em ambos, a estrutura e a luta de classes são definidoras das relações sociais. O poder político que se materializa no Estado, ainda que apoiado no poder econômico, é fundamental e prioritário por condicionar as mudanças em outras áreas de poder. Logo, o papel do Estado e a sua autonomia relativa é um ponto comum entre os dois pensadores. No confronto com Poulantzas, Gramsci perde ao nível de teorização sistemática, ganhando ao nível de análise conjuntural, por serem os seus conceitos apropriados para examinar realidades históricas específicas, sem generalizações. Poulantzas, apesar do rigor teórico, não consegue referenciar-se ao nível do específico e do concreto (Hall et al 1983).

Por entender que o Estado não é um bloco monolítico sem fissuras, justo por conter contradições internas, Poulantzas apresenta a sua concepção de Estado como uma alternativa ao falso dilema que teoriza a relação Estado/sociedade como uma relação de exterioridade, seja na concepção Estado-coisa seja na concepção Estado-sujeito.

O Estado é a condensação material de uma relação: o que significa dizer (...) que sua autonomia relativa e seu papel no estabelecimento do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma fração (atualmente do capital monopolista), em suma a política do Estado, não podem ser reduzidos a seu poder próprio ou à sua vontade racionalizante. O estabelecimento desta política deve ser considerado, na verdade, como *a resultante*

¹¹ Neste particular, Anderson (1987) igualmente discorda de Gramsci. Ele admite que no Sec. XVIII a burguesia pôde produzir a sua própria cultura, superior a do antigo regime. Entretanto, como na realidade atual a classe proletária está expropriada dos meios essenciais de produção cultural, ela jamais conseguiria vencer a batalha ideológica sem estar no poder. Quando muito poderia ser hegemônica em relação a outros segmentos igualmente subalternos que lhe são aliados, tese aliás defendida antes por Lênin.

¹² Essa diferença pode ser amenizada se for considerado o fato de que o conceito gramsciano de Estado ampliado contém a sociedade civil.

das contradições de classes inscritas na estrutura mesma do Estado capitalista (O Estado é uma relação). Com efeito tomar o Estado como a condensação de uma relação de força entre classe (...) significa que o Estado é constituído-atravesado em toda parte pelas contradições de classe (Poulantzas 1977a:23).

Com essa afirmação, Poulantzas quer mostrar que as fissuras e as contradições internas do Estado não podem ser encaradas como simples acidentes disfuncionais e que o jogo dessas contradições materializadas no seio do Estado é que realmente possibilita organizar a unidade do bloco político no poder. Ao condensar materialmente uma relação de forças o Estado se torna um campo e um processo estratégicos onde se entrecrocaram e se articulam interesses contraditórios que se rebatem no interior dos aparelhos estatais, conformando as políticas de Estado. Estas se revelam "mais como resultante de uma coordenação conflitual de micropolíticas e táticas explícitas e divergentes que como formulação racional de um projeto global coerente" (Poulantzas 1980:157).

O estabelecimento de um interesse político geral e a longo prazo do bloco no poder, o exercício da autonomia relativa do Estado, bem como as suas limitações ante o capital monopolista, configuram o que Poulantzas (1980:154) denomina "política atual do Estado". A formulação concreta dessa política, mesmo não merecendo um tratamento mais aprofundado, retoma conceitos anteriormente trabalhados por Offe (1984a) a exemplo da *seletividade* do aparato estatal que será objeto de discussão no Capítulo 3.

Resta dizer que a despeito do salto qualitativo da última obra de Poulantzas (1980) que rompe com o determinismo estruturalista para se fixar na autonomia relativa do Estado, que se transforma, à medida em que a luta de classes adquire novas configurações históricas, ela deixa sem resposta algumas questões como a levantada por Martin Carnoy: "É o Estado o local onde as frações de classe dominante organizam a sua hegemonia ou onde a burocracia de Estado autônoma desenvolve e amplia o capitalismo para os capitalistas, em seu interesse a longo prazo?" (Carnoy 1988:63).

Buscando responder esta questão, Offe (1984a) não privilegia em suas análises as funções ideológicas e repressivas do Estado, preferindo construir uma teoria de Estado capitalista dotado de

certa autonomia, respaldado numa burocracia que organiza a economia e faz intervenções econômicas diretas. Sem negar a natureza classista do Estado, questiona, porém, as teorias que assim procedem a partir de um instrumentalismo que reduz o Estado a mero serviçal da classe dominante¹³ ou de um estruturalismo que impõe limites rígidos às possibilidades de ação dos processos políticos. Tem-se aqui uma versão aproximada do que Poulantzas (1980:151) denomina concepção de Estado-sujeito que, a rigor, nada contém do transcendentalismo de Hegel, mas, sem dúvida, absorve alguns pressupostos weberianos relativos à independência da burocracia estatal quanto ao controle da classe burguesa, mesmo admitindo que o Estado depende da acumulação capitalista para a sua sobrevivência, advindo daí o seu caráter classista.

Offe (1975) concebe um modelo de análise do Estado capitalista caracterizado por quatro determinações funcionais que serão discutidas no próximo capítulo: (1) privatização da produção; (2) criação e manutenção das condições da acumulação; (3) dependência da continuidade do processo de acumulação, vale dizer, da arrecadação de impostos; e (4) negação sistemática de sua natureza classista, em outras palavras, necessidade de legitimação. Estas determinações são também trabalhadas por O'Connor (1977) e Hirsch (1977), com enfoques diferentes, que em alguns pontos são convergentes e em outros se distanciam. Todos privilegiam em suas análises o papel econômico desempenhado pelo Estado no processo de acumulação capitalista, minimizando a questão ideológica. Offe, como O'Connor e Hirsch, parte de categorias analíticas marxianas para argumentar o desempenho funcional do Estado no processo de valorização do capital, mas vai buscar em Weber o aporte para a sua não menos importante premissa da autonomia da tecnoburocracia estatal em relação à sociedade civil.

¹³ A argumentação empírica dos instrumentalistas baseia-se (1) na influência exercida pelo poder econômico nas decisões de políticas estatais de seu interesse; (2) na privatização do poder estatal pela infiltração em suas agências, de representantes diretos do capital; (3) nas ameaças de retaliação na forma de "greves de investimento" ou boicotes às políticas públicas; (4) no controle dos meios de comunicação; e (5) pela influência direta exercida através da nomeação de seus agentes para os postos-chaves governamentais, em troca do financiamento de campanhas eleitorais. Ver Offe (1984a) e Milliband (1972).

O'Connor (1977) desenvolve um esquema teórico baseado em categorias marxistas aplicadas ao problema da análise do orçamento público. Desta maneira ele procura explicar o relacionamento entre os setores estatais e privados, bem como entre despesas públicas e privadas, argumentando que a socialização dos custos e a apropriação privada dos lucros é a causa da crise fiscal. Crise que, segundo ele, exacerba-se pela apropriação do poder estatal para finalidades particularistas.

Por seu turno, Hirsch (1977 e 1990), adotando uma postura *derivacionista*,¹⁴ teoriza a forma e o conteúdo do Estado a partir das estruturas fundamentais e leis do processo capitalista de reprodução. Nesta perspectiva, o Estado é uma decorrência da necessidade de se contrapor à tendência decrescente da taxa de lucro e distribuição de excedente no processo de acumulação, tendência que é imposta ao capital pelo antagonismo entre classes. No entanto, se o trabalho de O'Connor explica uma das facetas centrais da presente crise do Estado, e os trabalhos de Hirsch e da Escola Derivacionista demonstram a imperiosa necessidade do Estado para a reprodução do capital, não demonstram como isso se processa. Em particular, os trabalhos da Escola Derivacionista restam prisioneiros do espaço lógico formal.

Há que se registrar também a postura analítica da chamada "Escola Francesa da Regulação", em particular, na sua vertente parisiense.¹⁵ Entende-se por regulação "a conjunção de mecanismos que viabilizam a reprodução do conjunto do sistema, em função do estado das estruturas e das formas sociais" (Boyer 1980:181). O termo não deve pois ser confundido com a idéia liberal de regulamentação estatal, já que "regulação de uma relação social é a maneira pela

¹⁴ A abordagem derivacionista, também conhecida como a da *lógica do capital*, apresenta-se em diversas vertentes, uma das quais tem em Hirsch a sua maior expressão. Vale salientar que alguns derivacionistas procuram diferenciar a lógica de classe do Estado em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No primeiro caso ela é deduzida da categoria *capital*, enquanto que no segundo caso deduz-se da inserção dos países na economia mundial, conforme Mathias e Salama (1983).

¹⁵ Para aprofundar esta discussão, ver Boyer (1990), Possas (1988) e Nascimento (1991).

qual essa relação se reproduz, apesar do seu caráter contraditório", conforme definição de Lipietz (1984:12).

Ainda que os teóricos regulacionistas geralmente não situem o foco de suas pesquisas ao nível das *teorias de Estado*, como ressalta Boyer (1990), eles procuram caracterizar as diversas formas de Estado e a sua influência sobre a dinâmica da economia. Neste particular, aproximam-se das posições já aqui discutidas segundo as quais o Estado submete-se a dois imperativos contraditórios: o da manutenção da taxa de acumulação e o da legitimação das relações sociais existentes. Assim, o Estado é visto como a totalização contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados que uma vez estabelecidos, "criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas, a partir de alguns quase automatismos que, ao menos em princípio, são radicalmente diferentes da lógica mercantil", explica Boyer (1990:78). Entretanto, o autor está consciente de que as formas públicas "longe de ser antagônicas frente à lógica do mercado, elas podem, em muitos casos, servir-lhe de suporte", daí concluir que "a regulação nos leva a relativizar a oposição fundamental entre *propriedade privada* e *propriedade pública* e a voltar a atenção para o contrato social como relação de produção e de submissão" (Boyer 1980:142).

De acordo com este raciocínio, a predeterminação estrita e a completa autonomia não prevalecem nas formas de intervenção do Estado. É que as leis e os regulamentos que têm a função de impor, mediante coerção direta ou indireta, determinados padrões de comportamento econômico a grupos e indivíduos, não constituiriam o único princípio definidor das regularidades sociais e econômicas. Existiriam ainda outros dois princípios que orientam as formas institucionais¹⁶ no sentido de obter uma codificação dos comportamentos e a sua quase homogeneização. Um deles é o da negociação entre agentes e grupos privados. A partir dos interesses conflitantes de cada um,

¹⁶ Define-se forma institucional ou forma estrutural como "toda codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais" (Boyer 1980:73). No capitalismo, ainda de acordo com Boyer, as três formas sociais fundamentais são, pela ordem, a moeda, a relação salarial e a concorrência.

eles estabelecem convenções para reger as suas relações, a exemplo dos acordos salariais resultantes de negociações entre sindicatos e patrões. O segundo princípio, efetivado mesmo na ausência de leis e convenções de agentes privados, é a presença de um sistema de valores ou de representações que orientam a rotina, em lugar da espontaneidade e da diversidade de iniciativas individuais.

Apesar do esforço "regulacionista" em reconstituir algumas dimensões da reprodução sócio-econômica do capitalismo, através de um novo instrumental analítico ignorado pelo economicismo da ortodoxia marxista, este repensar crítico tem merecido reparos não só de setores liberais como de teóricos referenciados em Marx. A fragilidade comumente apontada é a aparente inconsistência levada pela falta de sistematização e pouca convergência entre os próprios regulacionistas, a respeito das questões fundamentais levantadas, a ponto de questionar-se o seu *status* teórico. Essa incapacidade de desenvolver fundamentos teóricos aceitáveis, a falta de resultados de pesquisas de segunda geração, e a fraqueza de suas propostas de política econômica explicam "porque este tipo de abordagem não chegou a formar uma verdadeira escola com suas regras de discussão e uma dinâmica própria", assinala Boyer (1990:15).

Mas é a insuficiência de mediações entre o espaço teórico caracterizado pelo alto nível de abstração conceitual, no âmbito da reprodução-regulação, e "os movimentos de conjuntura da crise, da política econômica e das lutas sociais", apontada por Possas (1988:207) que limita as possibilidades de tomar a abordagem regulacionista como referencial teórico para os propósitos do presente estudo.

Recapitulando, todas as concepções teóricas que acentuam o caráter classista do poder estatal têm suas raízes no pensamento de Marx. Este não chegou a formular uma teoria de Estado, mas deixou no seu legado a convicção de que o Estado é o prolongamento do estado de natureza, onde prevalecem o domínio da força e a luta de interesses, só que de uma forma diferente da imaginada pelos jusnaturalistas que pensaram o Estado como uma entidade ético-racional para

abrandar conflitos e promover o bem comum. O que se depreende da maioria das concepções teóricas mais recentes sobre o Estado, tendo como foco de análise a perspectiva de classe, é a tendência de privilegiar a ação política, seja no interior do aparato estatal, para onde se desloca o conflito de classes, seja nas pressões da sociedade civil sobre o Estado e vice-versa.¹⁷

Estado, sociedade civil e esfera econômica

Ocorre, entretanto, que a luta de classe enquanto fenômeno imprescindível para a reprodução das condições materiais da existência social é componente importante da sociedade civil, mas não a esgota. Hoje, mais do que nunca, a existência de grupos sociais que não podem ser reduzidos a agrupamentos de classe precisa ser levada em conta, dada a sua importância como agentes dinâmicos das relações Estado/sociedade. E os conflitos são ampliados de modo a transcender a antinomia capital-trabalho para incluir cidadão versus Estado, manifestando-se, portanto, fora da esfera produtiva. É o caso das lutas sociais envolvendo grupos diferenciados por gênero, etnia, região, religião, posicionamento frente a questões ambientais e outras.

Urry (1982) não apenas admite essa assertiva como argumenta que apesar das relações de produção e as forças produtivas dominantes estruturarem as formas pelas quais esses movimentos sociais vão se configurar, tais agrupamentos derivam fundamentalmente do modo como as subjetividades individuais são constituídas dentro desses grupos, na sociedade civil. Daí não considerar a sociedade civil, como já o fizera Gramsci (1989b), apenas como a esfera das necessidades individuais, porém definindo-a de forma diferente:

Defino a sociedade civil como o conjunto de práticas sociais localizadas fora do Estado e fora das relações e forças de produção nas quais não somente os agentes são constituídos como sujeitos como também pressupõem a ação desses sujeitos - primeiro, na esfera da circulação, diretamente; segundo, nas relações

¹⁷ A abordagem derivacionista é uma exceção notável. Mesmo refutando o instrumentalismo que vê no Estado um mero epifenômeno das relações sociais de produção, ela insiste numa lógica dedutivista da forma política do Estado, a partir da categoria *capital*, um argumento que está ausente mesmo nos marxistas clássicos. Ver Laclau (1988).

sociais dentro das quais a força de trabalho é reproduzida econômica, biológica e culturalmente e, terceiro, nas resultantes forças de classe e forças populares democráticas (Urry 1982:38).

A sociedade civil assim concebida medeia duas outras instâncias da sociedade capitalista moderna: o Estado e a economia. Isto se torna possível através das práticas da sociedade civil que ocorrem nas esferas da circulação, reprodução e das lutas (de classe e dos movimentos sociais não classistas).

A circulação é a esfera das trocas entre os indivíduos onde prevalecem, ao contrário do que ocorre na esfera produtiva, a liberdade e a igualdade. Não é na circulação que se origina a mais valia, mas esta não se realiza sem aquela que é o *locus* da troca de mercadorias, inclusive da força de trabalho. A circulação, por conter parte da economia e parte da sociedade civil é pois fundamental para explicar as interrelações entre ambas e com o Estado. Sabe-se que os elementos de troca e de consumo não são diretamente determinados pela produção que é afetada pela competição entre as unidades de capital e pela competição no mercado de trabalho. As condições de troca são determinadas pelo Estado que procura organizar, legislar e ordenar as diversas relações que compreendem a sociedade civil, enquanto esta define os padrões de consumo revelados nos tipos de mercadoria adquiridas pelos diferentes grupos e classes sociais.

No entanto, o fato das condições de troca serem determinadas pelo Estado e o fato dos padrões de consumo resultarem de processos ocorridos na sociedade civil são consequências das relações sociais de produção e, em particular, do fato de tal produção pressupor a sua diferenciação em relação à esfera da circulação (Urry 1982:46).

A esfera da reprodução contém as práticas sociais onde se constituem e se reproduzem biológica, econômica e culturalmente os sujeitos individuais dotados de vontade e capacidade de executar funções tanto na produção capitalista quanto no aparato estatal. Trata-se de uma instância da sociedade civil, por excelência, tendo na família o seu suporte básico, espaço de práticas sociais "não capitalistas" mas de fundamental importância para que sejam constituídas e mantidas as subjetividades individuais. Aqui se incluem não apenas as atividades de trabalho doméstico, fora da esfera da produção e, por conseguinte, não criadoras de valor, como também expressivas parcelas

do trabalho autônomo que constituem a chamada economia informal, configurando o que Gorz (1982)¹⁸ denomina "uma não classe de não trabalhadores".

A terceira esfera onde se observam as práticas da sociedade civil é a da luta de classes e dos movimentos populares. Para Urry (1982), as classes sociais não são categorias de agentes econômicos, mas antes categoria de sujeitos dentro da sociedade civil. Sendo assim, as formas de luta é que vão identificar a tipificação dessas classes, pelo que ele concorda com Laclau (1978) que sugere duas formas principais: (1) *luta de classes* onde o confronto se dá entre os portadores de funções capitalistas (detentores dos meios de produção e apropriadores da mais-valia) e portadores da função trabalho; e (2) *classes em luta*, a exemplo da classe média e do lumpem-proletariado, categorias que incluem sujeitos detentores de uma posição comum em face dos meios de produção, mas sem implicar antagonismo direto com outra classe. Outra consequência desse raciocínio é a instauração da luta dos movimentos sociais não classistas, a *luta popular democrática*, assim chamada por Laclau (1978) para tipificar os movimentos nacionalistas, feministas, étnicos, ecologistas, de preservação da vida, de minorias sexuais e outros. Nestes casos as grandes contradições não se desenvolvem em torno de classe dominante/dominada mas de Estado/povo, grandes corporações/povo. Contudo, o nível das relações de produção sempre mantém o papel de determinação em última instância, em qualquer formação social, adverte o autor, o que equivale afirmar o primado da luta de classe sobre a luta popular democrática, uma vez que os movimentos populares só existem nos níveis político e ideológico, jamais nas relações de produção.

Em suma, as diferentes características particulares da sociedade civil, cujas práticas se realizam nas esferas da circulação, reprodução, luta de classes e luta dos movimentos populares democráticos, dão forma ao Estado capitalista que se diferencia, historicamente, de acordo com essas formas particulares de estruturação social:

¹⁸ Citado por Offe (1989b), ao analisar o declínio da ética do trabalho.

Onde a esfera da circulação domina a da reprodução, as lutas sociais giram em torno do estabelecimento de relações de igualdade de troca entre proprietários de diferentes mercadorias, inclusive da força de trabalho. Nesse caso, a política de Estado está mais diretamente circunscrita pela natureza da economia e pelas lutas dos diferentes grupos sociais para o estabelecimento de condições formais de igualdade de troca (Urry 1982:109).

Isso quer significar que havendo um predomínio das relações de troca em detrimento das relações de distribuição e de consumo, o importante para o Estado é criar as condições que propiciem rapidez e eficiência na circulação de mercadorias, em outras palavras, para que o capital-mercadoria seja transformado em capital-dinheiro e possa retornar, tão rápido quanto possível, à esfera da produção. Tais condições são propiciadas por medidas políticas que incentivam a mobilidade do capital, do trabalho e dos bens, a exemplo de medidas de organização do sistema monetário, controle de preços e salários, seguro desemprego, saúde, educação, incentivos fiscais e outros. Estará assim assegurado o processo de acumulação do capital que persegue a maximização de lucros para os proprietários dos meios de produção, mas traz a contrapartida de aumentar as receitas de impostos, o que atende a um auto-interesse do Estado.

Por outro lado, se a esfera da reprodução for dominante, a política do Estado será mediada de forma mais indireta. Há lutas de classes altamente complexas e interdependentes, envolvendo várias classes e forças populares diferentes, cada uma dedicada a estabelecer e sustentar as condições de reprodução de sua força de trabalho. O Estado deve então realizar um conjunto muito mais amplo de políticas, localizadas dentro de uma base institucional ampliada, para garantir as condições da acumulação lucrativa (Urry 1982:109).

Neste caso, observa-se o declínio da importância da luta de classe e o fortalecimento de outras formas de luta, em razão de grupos como, por exemplo, feministas e étnicos se julgarem no direito de pugnar pelo estabelecimento de condições de troca e igualdade política irrestritas. A conquista progressiva de direitos básicos, públicos e privados, em outras palavras, a ampliação qualitativa e quantitativa dos direitos do cidadão tem como corolário, em sociedades capitalistas mais avançadas, o enfraquecimento da luta de classes que cede espaço a outras formas de luta social, que, por sua vez, tem como núcleo questões mais amplas como a preservação ambiental, direitos humanos, desarmamento e paz, e formas alternativas de vida. Em países da periferia capitalista, os trabalhadores, notadamente as categorias vinculadas aos centros mais dinâmicos da

economia, não mais questionam a propriedade dos meios de produção; negociam melhores salários e melhores condições de trabalho e sobretudo, a defesa dos seus empregos, mesmo à custa, em circunstâncias de crise, de desvantagens salariais.

Em meio a isso, o Estado politiza cada vez mais as suas intervenções, ampliadas progressivamente para atender às demandas crescentes dos grupos organizados que buscam facilidades para a sua reprodução. Essa reprodução implica a socialização dos custos que devem incidir sobre as unidades individuais de acumulação, através do aumento da carga tributária. Como as expectativas crescentes dos interesses sociais normalmente transcendem a capacidade de atendimento por parte do Estado, dada a escassez de recursos à sua disposição, sobrevem a crise fiscal, muitas vezes seguida de uma crise de governabilidade. Crise que não deixa de ser "uma forma aparente, refreada politicamente, do conflito entre classes (...) ou mais exatamente, entre as exigências políticas de reprodução da força de trabalho e estratégias de reprodução do capital", explica Offe (1984c:250).

É lícito concluir, que a abordagem teórica do caráter classista do Estado, apesar de ter as suas raízes no pensamento marxiano, não se pode ater à mera reprodução de determinada postura, entre as muitas assumidas por Marx, ao se reportar à questão.¹⁹ Por esta razão, para os propósitos do presente trabalho, a concepção de Estado capitalista não se atém à metáfora topológica expressa na antinomia estrutura/superestrutura ou à dualidade que a sociologia política americana costuma construir (*society-centered vs. state-centered theories*) para investigar a questão que envolve Estado, classes sociais e políticas públicas.²⁰

¹⁹ Recorde-se que não existe uma teoria geral do Estado capitalista em Marx, mas diversas concepções esparsas cuja interpretação serviu de aporte às diversas vertentes de análise marxista discutidas aqui. Elster (1989:62) encontra em Marx "duas ou três teorias de Estado capitalista", enquanto Urry (1982:85) consegue divisar nada menos que seis.

²⁰ Ver neste particular Dearlove (1990), Hooks (1990) e Gilbert & Howe (1991).

A concepção de Estado aqui adotada é a de uma forma institucionalizada de poder público, fundamentada na soberania, pelo que exerce o monopólio legítimo da violência física, dentro de uma unidade territorial especificada [até aqui de acordo com Weber (1991)] cujo conceito de legitimidade baseia-se na crença dos que obedecem, de que o poder a que se submetem é legítimo); mas constitui-se a partir das desigualdades da distribuição de poder real entre as classes, frações de classe e outros grupos de interesses não classistas da sociedade civil.

Operando neste contexto de relações conflituosas, o Estado formula e implementa políticas administradas por uma burocracia que age como categoria social relativamente autônoma, e suas intervenções reguladoras estabelecem uma complementaridade entre o aparato político e o sistema econômico. Tais intervenções ocorrem normalmente nas esferas da reprodução e da circulação e, excepcionalmente, na esfera produtiva, quando assim for necessário para garantir o processo de acumulação privada. Como o Estado necessita de recursos materiais advindos da arrecadação de impostos sobre os ganhos da acumulação, este processo precisa ser mantido a todo custo para a garantia de sua própria sobrevivência. Daí que as intervenções estatais terminam por favorecer a classes ou segmentos dominantes da sociedade, os que se apropriam do excedente gerado pelo processo de acumulação. O que não é o mesmo que dizer que o Estado seja instrumento de classes ou frações economicamente dominantes.

Ocorre que para dissimular a sua determinação funcional de facilitar a acumulação capitalista, principalmente através das intervenções na esfera da circulação, onde se realizam as trocas, o Estado procura também cumprir a função de legitimação da sociedade capitalista, com medidas que visam à estabilizar e reproduzir a estrutura de classe vigente. Esta legitimação que geralmente ocorre à custa da expansão dos gastos públicos, faz com que grande parte dos recursos estatais sejam canalizados para ações assistenciais com o objetivo de neutralizar fontes de descontentamento popular cujas demandas são despolitizadas e transformadas em demandas

econômicas. É assim que o Estado procura preservar a autenticidade do seu mandato de poder, fundado idealmente na representação dos interesses comuns e gerais da sociedade.

Tem-se então a caracterização abstrata do Estado capitalista, dir-se-ia, talvez, um tipo ideal weberiano, por isso mesmo somente apreendido como uma totalidade compreensiva. As relações de produção determinam a natureza geral do Estado capitalista, porém não as suas formas específicas. Sendo assim, o Estado estruturado sob o modo de produção capitalista obriga-se a criar e manter as condições mais apropriadas para a valorização do capital, vale dizer a acumulação privada. Contudo, usando as palavras de Elster (1989:162) "os interesses da classe capitalista servem como limites e não como objetivos" das ações do Estado. É que o Estado corporifica, também, um conjunto de relações sociais que se diferenciam do processo produtivo em si: as relações heterogêneas que constituem a sociedade civil, onde além da luta de classes e das classes em luta (Laclau 1979), pontificam os movimentos sociais que não pretendem necessariamente mudar as relações de classe, mas lutam por outros tipos de conquista.

Segue-se que as formas específicas de Estado capitalista precisam ser buscadas através de análises históricas de cada Estado-nação, precisamente de suas múltiplas relações com as diferentes esferas da sociedade civil. Primeiro, a esfera da circulação que também constitui uma esfera da economia, fazendo a mediação entre esta e o Estado. Segundo, a esfera da reprodução, onde a força de trabalho reproduz-se econômica, biológica e culturalmente. Terceiro, a esfera da luta de classes e dos movimentos populares. Desse modo, a diversidade dos Estados capitalistas e a mudança de suas formas e políticas seriam uma resultante da maneira como se relaciona com a sociedade civil. "É através da interposição da sociedade civil que podemos ver que economias capitalistas similares não produzem necessariamente formas similares de Estado", conclui Urry (1982:87).

Poder-se-ia alegar que os achados de Urry (1982) baseiam-se em contextos de realidade do mundo capitalista avançado. Mas Touraine (1976) e Evers (1987), referenciados na especificidade do desenvolvimento capitalista periférico chegam a conclusões basicamente semelhantes,

privilegiando em suas análises a questão da inserção econômica no mercado internacional, suas relações com as estruturas econômicas internas e o modo como estas afetam a composição social e o sistema de dominação política. Cardoso & Faletto (1975), antes desenvolveram a teoria do Estado dependente numa abordagem histórico estrutural nacional que explica processos econômicos enquanto processos sociais, investindo nas transformações das estruturas através dos movimentos sociais e da luta de classes. Trata-se de uma "análise dialética de situações concretas de dependência" explica Cardoso (1979:138).

Enfim, é útil salientar que a noção pluralista de Estado exposta numa observação pontual de Marx, antes citada, certamente deve ter inspirado as tendências neomarxistas que procuram teorizar as formas de Estado capitalista, sem reducionismos, a partir de análises concretas de situações históricas específicas. A Fig. 2 visualiza uma aproximação esquemática de tais abordagens.

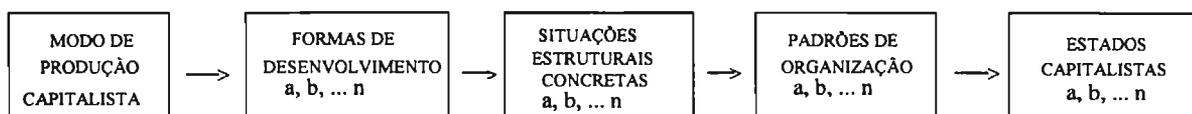


Figura 2. Representação esquemática da abordagem teórica marxista, não reducionista, sobre a questão do Estado.

Na visão de Marx, o modo de produção capitalista exprime dois aspectos de uma unidade contraditória que compõe a base econômica de determinada formação social: as forças produtivas e as relações de produção. A apropriação das forças produtivas e do excedente de valor que se origina na produção de mercadoria, mas se realiza na esfera da circulação, expressa a dominação de classe e fundamenta o modo de produção capitalista no seu aspecto geral. Mas o mesmo modo de produção capitalista pode engendrar diferentes formas de desenvolvimento, em diferentes contextos históricos nacionais, de sorte que não se pode esperar que padrões de relações entre sociedade e Estado,

prevalentes em determinados estágios de desenvolvimento capitalista, se reproduzam linearmente em contextos de espaço e tempo diversos.

Isto se percebe com maior clareza na medida em que se deixa de encarar as relações econômicas capitalistas apenas como uma instância da base produtiva, determinada pelo conflito entre o capital e o trabalho, para compreendê-las, também, no âmbito da circulação enquanto processo diferenciado, ainda que relacionado à produção. É pois nesta esfera de trocas que se compra a força de trabalho e se realiza a mais-valia, através do intercâmbio de produtos excedentes. Daí dizer-se que as relações capitalistas de produção não subsistem sem a esfera da circulação. E, por assim admitir, Urry contesta a existência de um "nível, estrutura ou instância econômica", preferindo falar de um "conjunto de relações circulares ou circuitos, especialmente este de D-M-M'-D' e termina na esfera da circulação".(Urry 1982:38).²¹

Aqui é interessante salientar a proposição de Oliveira (1988) que transforma a equação original do circuito do capital-dinheiro em Anti-D-D-M-D'(-D), pela imbricação do fundo público. Trata-se do desdobramento teórico de uma constatação que, nas últimas cinco décadas, no Estado-Providência (*Welfare State*), o fundo público passou a ser o pressuposto fundamental tanto do financiamento da acumulação de capital, quanto do financiamento da reprodução da força de trabalho, tornando-se um componente estrutural insubstituível da formação da taxa de lucro. É o fundo público que, na forma de títulos públicos, incentivos fiscais e subsídios, entre outras

²¹ O circuito descrito por Urry expressa resumidamente a fórmula proposta por Marx (1984b) para simbolizar os três estágios do processo de circulação:

$$D - M \begin{cases} \diagup FT \\ \text{---} \\ \diagdown MP \end{cases} \dots P - M' - D'$$

No primeiro estágio, o capitalista, com o dinheiro (D), compra mercadoria (M), ou seja força de trabalho (FT) e meios de produção (MP). Interrompe-se a circulação (...) e chega-se ao segundo estágio do capital produtivo. Este é o local da produção (P), onde se produz mais valia e começa a metamorfose oposta de transformação de mercadoria em dinheiro. A consequência deste processo é a produção de mercadoria (M') que ao ser vendida no mercado, terceiro estágio da circulação, produz dinheiro multiplicado (D'). Na etapa M'- D' o capital mercadoria se transforma de sua forma-mercadoria em forma-dinheiro.

modalidades de financiamento à acumulação, agiliza a circulação do capital. Por outro lado, as despesas públicas voltadas à educação, saúde, previdência social, cultura e lazer, propiciam salário indireto que proporciona a liberação da renda domiciliar disponível para o consumo de massa.

Como o fundo público não é capital, podendo ser assim identificado apenas monetária ou nominalmente, a sua presença na equação do circuito do capital-dinheiro aparece como (-D). Ou seja, uma fração do fundo público que compõe o resultado da produção social, que é expresso em moeda mas não é capital-dinheiro. O termo (-D) é recolocado no começo da equação como Anti-D, significando "uma quantidade de moeda que não se põe como valor" explica Oliveira que completa:

A rigor, trata-se de uma relação *ad hoc* entre o fundo público e o capital em particular. Essa relação *ad hoc* leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas como práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua valorização (Oliveira 1988:17).

Esta postulação que sem dúvida recoloca a questão das relações entre as classes sociais tem consequências importantes para a questão da seletividade estatal de políticas públicas, conforme se verá no próximo capítulo. Contudo, em nada quer significar que as classes sociais se subsumam no Estado, daí a necessidade de prosseguir a discussão que tem como eixo as relações Estado-sociedade.

Tem-se então que o vínculo fundamental entre a base produtiva e a sociedade civil é exercido pela esfera da circulação. É na circulação que os sujeitos individuais manifestam-se de forma independente, livre de vínculos naturais que os prendem na esfera de produção. Tanto que, nos dias atuais, a dinâmica dos movimentos populares que transcendem as relações de classe, junto com novas forças econômicas locais e internacionais, constituem elementos importantes de contextualização de formas particulares de desenvolvimento capitalista em países de inserção tardia no capitalismo. Tais formas remetem a situações estruturais que definem padrões historicamente

diferenciados de organização do sistema produtivo, da sociedade civil e do sistema político. Este complexo de relações é que vai determinar as formas específicas de Estado capitalista, configuradas entre outros aspectos: (1) pela estrutura organizacional dos seus aparelhos; (2) pelo grau de sua intervenção na economia; (3) pelo papel desempenhado pela sua burocracia e (4) pelo grau de sua autonomia relativa, em face da expressão política cada vez mais forte dos interesses do capital externo.²²

Entretanto, não se pode perder de vista que, a despeito dos caracteres diferenciais que particularizam formas específicas de Estado capitalista em dados contextos e momentos históricos, prevalecem em todos eles as determinações funcionais expressas nas ações contraditórias de criação e manutenção das condições da acumulação privada e de legitimação do sistema de dominação. É razoável concluir da discussão até aqui realizada, que nenhuma das teorias focalizadas consegue explicar satisfatoriamente, baseada em referencial empírico, de que modo o Estado capitalista, atuando como tal, pode exercer as suas determinações funcionais sem se tornar instrumento direto das classes e frações dominantes. Pareceu mais próxima dessa explicação a abordagem de Claus Offe que tem como foco central o conceito de *seletividade* de políticas públicas, razão pela qual será objeto da discussão do próximo capítulo.

²² Neste particular, ver Evers (1987) e Sotelo (1984).

CAPÍTULO 3

A SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO CAPITALISTA

Este capítulo aprofunda a discussão teórica sobre a seletividade de políticas públicas, com a qual espera-se explicar o caráter classista do Estado em sociedades capitalistas. Todavia, sem perder a perspectiva de que não sendo resultado direto do processo produtivo, como ocorre às classes sociais, o Estado reproduz-se e mantém-se como uma instância relativamente autônoma de poder, formalmente afastada das classes em conflito. Isto pressupõe a ausência de dominação de classes nas instituições estatais, organizadas que são a partir de formas jurídicas baseadas em princípios de igualdade de oportunidades e liberdade. Tais princípios, por sua vez, emprestam fundamentos à crença no Estado como a expressão de uma vontade coletiva da sociedade.

Onde então o anunciado caráter classista do Estado capitalista e como este se manifesta? Eis o desafio teórico-metodológico do presente estudo, que se pretende transpor trabalhando o conceito de seletividade classista de políticas públicas. Conforme foi salientado no Capítulo 1, a questão da seletividade nos processos decisórios políticos também está presente em concepções teóricas liberais de Estado. Entretanto, a dimensão estrutural-classista, do conceito parece ter sido trabalhada originalmente por Bachrach e Baratz (1970), no que foi seguido por Offe (1984a), Hirsch (1977) e Poulantzas (1980), embora este último recorra ao mesmo de forma subjacente.

O Estado e suas determinações funcionais

Antes de iniciar a discussão específica da questão da seletividade, convém contextualizar o quadro geral onde ela se insere, a estrutura do Estado capitalista que pode adquirir formas históricas

diferenciadas, mas sempre caracterizadas por quatro elementos definidores essenciais: (1) privatização da produção; (2) arrecadação de impostos; (3) acumulação e (4) legitimação.¹

1. Privatização da produção. Como a produção material constitui um espaço privilegiado da iniciativa privada, as intervenções do Estado devem limitar-se, em princípio, às esferas da reprodução e da circulação. Em princípio porque tem sido cada vez mais freqüente, na fase atual de expansão do capitalismo, a apropriação pública dos meios de produção para atividades produtivas que não visam à acumulação em si, mas colocar à disposição do processo produtivo, a custos mais baixos, bens infra-estruturais indispensáveis ao processo de valorização do capital. Este elemento definidor de *exclusão* impede o Estado de exercer a sua autoridade para organizar a produção mediante critérios políticos que lhe são inerentes.

Entretanto, em sociedades de capitalismo tardio, a exemplo da brasileira, estes mecanismos não constituem anteparo jurídico muito rigoroso, a ponto de limitar o horizonte de ação do sistema político. Constata-se uma intervenção expressiva nos setores industrial, infra-estrutural e energético, como assinalam Mathias e Salama (1983), nisso se distinguindo dos países capitalistas mais avançados onde a intervenção estatal tem maior peso na esfera de reprodução da força de trabalho. Offe (1984) salienta, também, que nos Estados de Bem-Estar do capitalismo tardio, a exclusão do espaço estatal na produção já não é mais uma garantia institucional, verificando-se a proliferação dos aparatos estatais de intervenção em diversos setores. Em decorrência disso, a questão das mediações concretas entre interesses sociais e dominação política passa a ser colocada em outros termos: como e através de quais mecanismos os interesses sociais exercem influência dominante sobre a forma de funcionamento do sistema político, a despeito do crescimento da área de competência do Estado?

¹ Estes elementos estruturais são fundamentais nas concepções de Estado de diversos autores, entre os quais O'Connor (1977), Offe e Ronge (1984), Hirsch (1977) e Wright (1981).

2. Dependência de impostos. Este segundo elemento funcional que relaciona o Estado à produção material é essencialmente um fator de *limitação*. Para o pleno exercício do seu poder interventor e regulador o Estado depende de recursos materiais estruturalmente limitados, advindos do processo de acumulação privada, sujeitos, portanto, às variações das taxas de lucro do capital. Como não é possível ao Estado aumentar progressivamente as alíquotas, ou criar novos impostos, a níveis que comprometam o processo de acumulação, o volume da arrecadação na composição das finanças públicas será tanto maior quanto mais expressiva for a taxa de valorização do capital.

O desequilíbrio entre o volume das despesas governamentais e a capacidade de receita que é diretamente afetada pela distribuição do peso tributário, configura a crise fiscal do Estado. O'Connor (1977) mostrou que esta crise não é determinada por leis do mercado mas sim pelos efeitos de conflitos entre classes e segmentos sociais que rebatem no interior do aparato estatal, na forma de pressões por aumento das despesas públicas. Tais despesas, que tendem a crescer mais rapidamente do que a capacidade disponível de meios para financiá-las, são de dois tipos: *despesas de capital social* e *despesas correntes de cunho social*.

As *despesas de capital social* são aquelas exigidas para viabilizar a acumulação privada, mas caracterizadas apenas como indiretamente produtivas. Podem ser: (1) de *investimento social* (ou capital social constante), a exemplo dos financiamentos estatais aos parques industriais, que aumentam a produtividade da força de trabalho, a alocação de recursos para as pesquisas científicas e tecnológicas, os incentivos fiscais e subsídios à produção; e (2) de *consumo social* (ou capital social variável) que rebaixam o custo de reprodução da força de trabalho, sendo portanto indiretamente produtivas. Um bom exemplo são os gastos com seguro social, vale-refeição e vale-transporte. Por sua vez, as *despesas correntes de cunho social* são aquelas que nem mesmo indiretamente são produtivas, como os gastos com a previdência e a assistência social, mas que são fundamentais para que seja cumprida a função de legitimação do Estado (O'Connor 1977).

3. Acumulação capitalista. Refere-se ao dispositivo funcional do Estado que lhe confere autoridade e mandato para criar e manter as condições da acumulação privada, como também afastar as ameaças reais e potenciais que possam causar distúrbios ao processo de acumulação. Tais ameaças tanto podem vir da competição desenfreada entre as próprias unidades individuais de acumulação como de pressões da classe trabalhadora, ou mesmo de comportamentos anômicos de outros atores, considerados incompatíveis com a estabilidade da ordem voltada para a produção de mais-valia.

Para tanto o Estado dispõe de mecanismos ideológicos e de repressão física, estes últimos utilizados em situações extremas. Contudo, a forma mais sutil de exercício dessa prerrogativa é através da mistificação das políticas estatais ou políticas públicas (*policies*), seja pela dissimulação dos seus verdadeiros propósitos, ou simplesmente ocultando-os, ao transformar problemas políticos (*politics*) em problemas técnico-administrativos.²

Na prática, as intervenções do Estado com vistas à manutenção do processo de acumulação privado manifestam-se através de (1) macropolíticas econômicas, a exemplo de políticas monetária, fiscal, cambial e salarial; (2) despesas públicas de investimento e consumo sociais onde se incluem gastos produtivos, infra-estruturais e sociais; e (3) aparato jurídico-legal que garante a propriedade privada, mantém a ordem pública e regula as relações entre capital e trabalho.

4. Legitimação. Esta determinação funcional reporta-se à necessidade que tem o ordenamento político de ser reconhecido como justo e equânime, e assim aceito pela sociedade. O Estado precisa de um mandato de poder oriundo de mecanismos institucionais diversos (notadamente de eleições) que passem a idéia de representação e realização dos interesses coletivos. Somente assegurando essa base de apoio e lealdade, essencial para o exercício do poder, pode o

² Aqui parece útil fazer a distinção que o idioma português não possibilita entre política - *policy*, ou seja, as estratégias de ação voltadas para fins determinados, expressas nos planos, programas e projetos, e política - *politics* que exprime as relações de poder, implicando os conflitos sociais e o exercício de dominação. Ver Aron (s.d.) e Skocpol & Amenta (1986).

Estado atender aos requisitos da acumulação privada que implica a apropriação de excedente econômico por classes, frações ou unidades individuais.

Por outro lado, como os recursos materiais postos à disposição do Estado provêm do processo de acumulação, compreende-se quão contraditórias são as funções de legitimação e acumulação que dão, respectivamente, forma institucional e conteúdo ao poder político. "Isso equivale dizer que o Estado só funciona como Estado capitalista quando apela para símbolos e bases de sustentação que ocultam a sua natureza capitalista" ou, dito com outras palavras, "a existência do Estado capitalista pressupõe a negação sistemática de sua natureza como Estado capitalista" (Offe 1975:127). Esta negação não se realiza apenas em termos ideológicos, mas, e principalmente, na forma de intervenções concretas, através de políticas compensatórias que tornem menos gravosos para as massas os efeitos perversos da acumulação. Incluem-se aqui, a rigor, as políticas cuja implementação implicam as despesas sociais que não são produtivas nem mesmo indiretamente, como, por exemplo, o sistema previdenciário.³

Wright (1981) chama a atenção para o fato de que as demandas por serviços sociais prestados pelo Estado, na medida em que são atendidas e instrumentalizadas, são vistas como direitos adquiridos, de modo que o prosseguimento de programas que atendam a tais demandas não acrescentam muito em termos de legitimidade. Entretanto, a retração ou suspensão dos mesmos constitui uma séria ameaça de perda de legitimidade. Vem daí a pressão constante pela expansão de programas que implicam gastos sociais, independente do que possa representar para a realização do processo de acumulação. E a experiência mostra que nos períodos de recessão econômica, justamente quando diminui a capacidade de arrecadação do Estado, as pressões por gastos sociais ainda é maior.

³ Saliente-se que os gastos governamentais de consumo social (p. ex.: vale refeição, vale transporte, assistência médica e outros), apesar de aparecerem como compensação aos trabalhadores constituem, na verdade, despesas de capital indiretamente produtivas, pois favorecem à contenção de salários e, conseqüentemente, à acumulação. Daí não serem caracterizadas por O'Connor (1977) como instrumento de legitimação.

Chega-se a um limite em que o Estado não consegue equilibrar as despesas públicas sempre crescentes em face da insuficiência do volume de arrecadações. A autoridade política se torna, por conseguinte, incapaz de resolver as contradições existentes na sociedade, advindo a crise de legitimidade do Estado. O Estado fica no dilema entre atender as exigências políticas para a reprodução da força de trabalho e garantir a reprodução do capital. O agravamento da crise conduz à ruptura na automatização do sistema de trocas, afetando a estabilidade da forma-mercadoria que tende a perder o seu fetiche, a magia da unificação ideológica que fundamenta a liberdade e a igualdade na sociedade liberal.⁴

A legitimação assim entendida afasta-se do conceito de Weber (1991) que se refere não às condições que devam apresentar um governo legítimo, mas sim à *crença* dos que se submetem ao poder na autenticidade do ordenamento político, cuja expressão mais pura seria a dominação burocrática. Alguns autores contemporâneos aceitam plenamente a conceituação weberiana, acreditando não haver nenhuma relação direta entre a capacidade de prestação de serviços pelo Estado e a sua legitimação. É o caso de Sotelo (1984) que insiste na existência de Estados com pouca eficácia em termos de ação social, nem por isso deixando de ostentar invejável legitimidade, enquanto outros apresentam baixa legitimidade, a despeito de sua eficácia como Estado social. Isso leva a uma conclusão muito questionada de que as razões para a ruptura da legitimidade e a crise do Estado do Bem-Estar são fenômenos distintos que embora guardando um certo relacionamento devem ser analisados separadamente.

Parece mais aceita a pressuposição de que a incapacidade do Estado do Bem-Estar moderno em atender às exigências cada vez maiores de uma sociedade eivada de conflitos classistas ou não, (se considerados os movimentos sociais contestadores de natureza diversa) têm configurado as crises de legitimidade, agudizadas por situações de ingovernabilidade. Para os analistas de tendência liberal conservadora, trata-se de uma disfuncionalidade motivada pela exacerbação dos

⁴ Ver Offe (1984c) e Habermas (1988)

movimentos contestatórios que ultrapassam os limites da ordem institucional vigente. Para os críticos sociais mais radicais, a própria ordem social estruturada, com suas inevitáveis contradições, já trás o germe da crise desenvolvida e agravada com a falência do Estado que não mais consegue cobrir as demandas de cobertura social e previdenciária.⁵

Formas de intervenção do Estado

A partir da grande crise de sobreacumulação que abalou o capitalismo no início da década de 30, as intervenções do Estado tornaram-se necessidade inevitável para a conjuração daquela e de outras crises. Por um lado, intervenções reguladoras para administrar a demanda e manter o nível de emprego, ainda que isso implicasse o aumento de gastos públicos não produtivos para ativação do Departamento III.⁶ Por outro lado, ampliando as inversões de capital social indiretamente produtivo, intervindo diretamente em alguns setores da esfera produtiva e aumentando a oferta de serviços.

Em razão de sua importância para a análise de políticas públicas são aqui consideradas, de acordo com Offe (1975), duas formas de intervenção estatal para assegurar as condições do processo de acumulação: alocação e produção. Entende-se por alocação o modo de intervenção através do qual o Estado distribui recursos com base na autoridade que lhe é conferida por preceitos legais. Os recursos passíveis de serem alocados já são disponíveis e de propriedade do Estado, de modo que o problema de tomada de decisão a este respeito consiste simplesmente em definir para quem e com que propósitos tais recursos devem ser distribuídos. Uma tarefa aparentemente simples que, em condições normais, a burocracia estatal exerce dentro de uma rotina, amparada em normas

⁵ Há também os que preferem trabalhar simultaneamente com as duas possibilidades: limitações de natureza político-institucional que restringem a participação social e a falência do Estado frente à questão social. Ver Schmidt (1989).

⁶ O Departamento III refere-se principalmente à produção de armamentos. São produtos que não podem ser caracterizados como meio de produção nem tampouco como meio de consumo, sendo adquiridos apenas com o dinheiro do Estado. Como o Departamento III é produtor de não-mercadoria, não-meios de produção e não-meios de consumo, "sua função principal é permitir que o lucro seja produzido sem que à sua produção corresponda o aumento de forças produtivas", afirma Campos (1991:13).

constitucionais e regulamentos que definem as possibilidades de atendimento ou não de demandas das diversas frações sociais, grupos ou indivíduos. Como os problemas de alocação são resolvidos de forma eminentemente política, a autoridade do Estado, respaldada no aparato jurídico, constitui o único critério racional para a tomada de decisão.⁷ Desta forma, ao estimular o crescimento econômico mediante a concessão de incentivos fiscais, subsídios à produção ou ao consumo, distribuição de terras e outras medidas que envolvam recursos disponíveis e de sua propriedade, o Estado está pondo em prática políticas de alocação.

Ocorre que a alocação de recursos e meios já sob o controle estatal é insuficiente para criar e manter as condições da acumulação. É preciso um esforço adicional no fornecimento de *inputs* físicos que podem ser capital variável (força de trabalho e matérias-primas) ou capital fixo (máquinas e equipamentos). Tais *inputs* que em condições normais deveriam ser supridos pelo mercado, são assumidos em grau maior ou menor (dependendo da forma de desenvolvimento capitalista) pela atividade produtiva do Estado. Normalmente não se tratam de atividades rentáveis ao capital privado, ainda assim indispensáveis para o crescimento da economia capitalista como um todo.⁸ Educação, saúde, transportes, comunicações, energia, e a produção de certos bens de capital, matérias-primas, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, são alguns exemplos de atividades produtivas estatais. O Estado "produtivo" entra em cena sempre que a capacidade de autodefesa das unidades de acumulação chega a um nível de exaustão, principalmente devida à pressão competitiva do mercado. Quando há riscos e incertezas na produção desses *inputs* intermediários, o Estado se apresenta como a única organização da sociedade capitalista capaz de supri-los, arcando com o ônus

⁷ Podem ocorrer situações de desvios ético e legal, como os revelados pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional, instaurada, em 1993, para apurar irregularidades na sua Comissão de Orçamento. Foram constatadas fraudes envolvendo parlamentares, empreiteiras e burocratas do executivo e legislativo. Apesar da ação delituosa coibida, também por lei, este fato não anula o pressuposto da autoridade conferida a estes atores, para decidir sobre a alocação de recursos públicos.

⁸ Poder-se-ia alegar que no caso brasileiro muitas das intervenções produtivas do Estado não se encaixam neste pressuposto da não rentabilidade ao capital privado. Trata-se de uma peculiaridade da forma de desenvolvimento histórico do capitalismo periférico, onde a inserção do Estado nos setores produtivo e financeiro, seja através de empresas públicas seja através de agências financeiras estatais, também lhe confere uma base de acumulação própria.

da subestimação de preços e tarifas, oferecendo as condições necessárias ao processo de acumulação.

Se para o desempenho das atividades alocativas o Estado tem regras predeterminadas e regula comportamentos através de sanções positivas ou negativas, o mesmo não acontece com as atividades produtivas. A complexidade das operações exige controle de *outputs* e sua adequação é inferida não apenas por estar em conformidade com certas regras, mas se conduz a resultados esperados. Por esta razão exigem-se procedimentos respaldados em conhecimento científico, decisões que são geradas internamente ao Estado e não demandadas do seu ambiente de forma direta. Na situação "produtiva" o Estado é instado a responder de forma antecipada a certas ameaças ao processo de acumulação. Não se trata de responder a demandas positivas, mas a eventos negativos para os quais não existem procedimentos claros pré-estabelecidos. "Em outras palavras, a administração de atividades estatais produtivas requer mais que a alocação de recursos estatais, tais como dinheiro e justiça" sentencia Offe (1975:136).

Ora, se o Estado encerra uma ambivalência funcional, precisando organizar certas atividades e sanções direcionadas ao meio ambiente (alocação) e adotar internamente procedimentos institucionais para a formulação e implementação de políticas (produção), como conciliar esta ambivalência?

Parece que nenhuma das estratégias conhecidas no âmbito de análises políticas e de administração pública supera o problema de desequilíbrio entre as determinações funcionais do Estado capitalista e a sua estrutura interna. Pelo menos é o que faz crer análise de Offe (1975), referindo-se a três modelos conhecidos: (1) o *burocrático* fundamentado numa forte centralização, e que por ser perdulário e ineficiente não seria aconselhado para orientar as ações produtivas do Estado; (2) o *racional*, que apela para o estrito controle dos objetivos, produtos e efeitos das decisões, por isso merecendo a desconfiança do setor privado, que reage com ameaças de retaliação; e (3) o de *conflito-consenso*, um modelo que se baseia nos princípios da participação e da igualdade

de oportunidades e nos valores democráticos. Este corre o risco de exacerbar ainda mais os conflitos do que criar soluções para os mesmos, haja vista a possibilidade sempre presente de desencadear um aumento desenfreado de demandas não passíveis de atendimento, dada a escassez de recursos à disposição do Estado.

Na verdade, o Estado está sempre empenhado em conciliar e tentar compatibilizar as suas funções (notadamente a preservação da acumulação e a legitimação) com a sua estrutura interna e modo de operação. Entretanto, não se pode afirmar a existência de uma estratégia transparente que consiga reconciliar de forma duradoura tais funções, integrando de modo equilibrado o Estado e o processo de acumulação. Mas é plausível se falar de um auto-interesse institucional dos agentes estatais em conservar a forma capitalista do Estado (campo de sua prática social e base de sua reprodução material), como postura fundamental na definição das políticas públicas.⁹ Afinal, a estabilidade do processo de acumulação e a crescente valorização do capital são condições essenciais para a sobrevivência do Estado que depende da arrecadação de impostos e outros tributos para o alcance dos seus fins políticos.

A simetria de interesses dos agentes do Estado, enquanto categoria social e das condições de realização da dominação burguesa também pode explicar por que o Estado, apesar de sua autonomia relativa, tende a favorecer os segmentos sociais dominantes na formulação e implementação de suas políticas. Importa, pois, saber concretamente como os interesses burgueses são atendidos nas intervenções do Estado, já que o caráter classista das formas institucionalizadas de poder político não pode ser deduzido simplesmente de influências externas, à semelhança da reprodução das classes sociais que resultam diretamente do processo produtivo. Primeiro, porque os interesses do capital não são unificados, ocorrendo a fragmentação na forma de capital industrial, comercial, financeiro e agrário, sem falar na competição de unidades individuais de acumulação.

⁹ O conceito de auto-interesse institucional é trabalhado por Offe (1976) e também por Hirsch (1977) que afirma tratar-se de uma idéia em parte desenvolvida antes por Schumpeter.

Segundo, porque os interesses das classes subalternas não são de tudo sufocados ou negligenciados, sob pena de comprometer as bases naturais em que se assenta o processo produtivo. Desta forma, as políticas estatais podem conter elementos de proteção da força de trabalho que podem contrariar interesses imediatistas do capital ou frações de capital. É o caso de se colocar a questão muito precisamente formulada por Hirsch:

Então, se o Estado se vê confrontado com uma multidão de articulação de interesses e de exigências, tanto por parte de capitais individuais e de grupos de capitais, como das classes dominadas, como estas exigências podem ser sintetizadas, filtradas, canalizadas, suprimidas e desviadas de modo tal que, no fim das contas, o interesse de classe (a longo prazo) da burguesia se torne efetivo? (Hirsch 1977:99-100).

Essa questão vai ser especificamente trabalhada por Offe (1984a) que afirma somente ser possível falar de Estado capitalista na medida em que se possa demonstrar a existência de uma seletividade própria, especificamente classista, no sistema de instituições políticas e que esta seletividade corresponda aos interesses do processo de valorização do capital.

Seletividade: aspectos conceituais e operacionais

O Estado organiza a sua dominação como um processo de seleção, vale dizer, um sistema de regulamentação seletiva que implica escolhas e exclusões cujos critérios fundamentam-se em duas premissas básicas: (1) diante de uma multiplicidade de interesses imediatos e contraditórios que uma política pluralista de influências tende a colocar, o Estado decanta um interesse apenas compatível com o processo global de acumulação; (2) além desta articulação de uma pluralidade de interesses que precisam ser depurados num interesse global do capital, o Estado precisa defender o interesse de classe que ele constrói racionalmente dentro do seu núcleo, contra as ameaças anticapitalistas.

No primeiro caso configura-se a seletividade em função de um interesse positivo de classe que, de forma aparentemente paradoxal, protege o capital "de si mesmo". Melhor dizendo, evita que a articulação de interesses individuais ou de grupos possa prejudicar ou ameaçar a estabilidade do

processo de valorização do capital como um todo. No segundo caso a seletividade é negativa, pelo fato de procurar afastar todo tipo de interesse anticapitalista. Não é por outro motivo que "a dominação estatal só tem o caráter de classe quando for construída de modo a proteger o capital tanto de sua falsa consciência quanto de uma consciência anticapitalista" como assevera Offe (1984a:150).

Nestas condições, a seletividade não resulta de uma restrição aleatória dentro de um espaço de possibilidades. Existem regras de fato institucionalizadas que rejeitam sistemática e não acidentalmente, certos eventos que, pelo fato de não se concretizarem, são tidos como "não acontecimentos". Trata-se de uma filtragem racional e objetiva que evita a passagem de qualquer interesse que não corresponda aos interesses maiores e globais do processo de acumulação. Esta racionalidade estratégica da estrutura interna do sistema político institucional serve para explicar o caráter classista do Estado capitalista, isentando-o, porém, da instrumentalização externa.

Quando Schattschneider (1960) defendeu a tese da importância da "não decisão" como elemento importante da análise do poder político, no seu estudo clássico que põe em questão a plena soberania do povo na democracia americana, a questão da seletividade das políticas públicas ganhou uma perspectiva analítica mais consistente. Desde então já não é suficiente analisar a dinâmica do processo decisório, os atores envolvidos e a ação governamental como produto deste processo. Igualmente necessário é investigar a mobilização de atores (indivíduos e grupos) responsáveis pela não tematização de certos problemas potencialmente existentes, impedindo-os de constar da agenda decisória governamental. Esta perspectiva foi mais tarde trabalhada por Crenson (1971), que estudou as razões pelas quais a questão da poluição ambiental nos Estados Unidos demorou tanto para constituir um problema concreto de política de governo.¹⁰

¹⁰ A questão da reforma agrária no Brasil, por exemplo, adiada há décadas por falta de uma decisão política, apesar da existência de dispositivos legais, desde 1964, para a sua implementação, ilustra bem a capacidade de mobilização dessas forças. Nem mesmo a criação de um Ministério da Reforma Agrária pela chamada Nova República foi suficiente para que o Plano Nacional de Reforma Agrária se concretizasse de forma consistente.

Retomando os pressupostos de Schattschneider (1960), Bachrach & Baratz (1962 e 1963) propuseram as bases teóricas para a construção de um modelo de tomada de decisão, aplicável também à não-tomada de decisão, tendo como conceitos fundamentais: poder, força, influência e autoridade.¹¹ A contribuição mais expressiva do modelo consiste na proposição de que o poder não é o único e nem sempre o maior fator a ser considerado no processo de tomada de decisão, havendo situações em que o comportamento dos tomadores de decisão e seus objetos podem ser explicados parcial ou totalmente pelos conceitos de influência, autoridade e força. De igual forma, estes mesmos conceitos combinados ou isolados revelam-se úteis para explicar a movimentação das lideranças no sentido de impedir que determinadas situações conflituosas, mantidas em estado latente, emergam como problemas públicos e possam constar das agendas decisórias governamentais.

As implicações desses pressupostos teóricos para a reconstrução da natureza classista do Estado capitalista, manifesta na seletividade das instituições políticas, são admitidas por Hirsch (1977), Poulantzas (1977a e 1980) e Offe (1984a) ainda que este último reconheça também não se tratar de uma questão metodológica de fácil resolução.

Níveis do processo de seletividade

A imagem de um sistema de filtros que ilustra a definição conceitual de seletividade se presta à identificação de quatro níveis de seleção no interior do aparato político institucionalizado: estrutural, ideológico, processual e repressivo. O processo decisório e os atos políticos dele resultantes não se completam sem a passagem cumulativa por estes obstáculos, uma filtragem

¹¹ Neste modelo, *poder* é um atributo que envolve uma relação que implica racionalidade percebida pelos atores, conflito de interesses e valores e a ameaça de severas sanções para que se obtenha obediência. *Influência* é um atributo de características idênticas, com a diferença de não exigir a aplicação de sanções para o seu exercício. *Autoridade*, não é aqui entendida como o poder formal ou institucionalizado. As relações de obediência são racionais, mas quem obedece assim o faz não por medo da punição, mas por aceitar como razoáveis os valores envolvidos na decisão. Finalmente, a *força* não é concebida como o poder manifesto. Ela envolve o conflito de interesses e valores, não exige racionalidade, envolve uma relação comunicacional, mas não necessariamente (Bachrach & Baratz 1963).

escalonada por diversos aparelhos estatais, onde se definem prioridades e também as contraprioridades que conduzem às não-decisões.

1. Nível estrutural. O sistema institucional político tem limites de ação bem definidos estruturalmente, de fato e de direito, que determinam quais matérias podem constituir objeto de política de Estado. A preservação da propriedade privada e da livre iniciativa é o exemplo mais emblemático de seletividade no nível estrutural, induzida juridicamente pelo direito liberal. A disponibilidade de recursos financeiros e materiais para respaldar as decisões tomadas constitui a outra limitação, esta de ordem factual.

Nenhuma política de governo pode ser reformista a ponto de ferir estes preceitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna do País. Mesmo quando ocorre uma mudança na correlação de forças que se reflete no resultado eleitoral, com a ascensão ao poder de partidos ideologicamente mais à esquerda, isto não é suficiente para que eles imponham à nação um programa socializante. É que o Estado ainda que expressando uma relação de forças entre classes, não se reduz à esta relação, apresentando o que Poulantzas (1980:150) chama de "opacidade e resistência próprias". As mudanças nas relações de forças embora produzam efeitos sobre o Estado, não se manifestam direta e imediatamente antes de esgotar-se na materialidade da estrutura dos aparelhos estatais, onde se cristaliza sob a forma refratada e diferencial, de acordo com a especificidade desses aparelhos. Sendo assim, não basta a conquista do poder estatal, sem o controle real dos diversos aparelhos do Estado, para se efetivar mudanças radicais nas políticas de Estado. Isto vale inclusive para as tomadas de poder pela força, como Marx (1961d) demonstrou na sua análise sobre a luta de classes na França.

Recorde-se também que mesmo não ferindo os dispositivos constitucionais que limitam estruturalmente as suas intervenções, o Estado depende de recursos materiais que tem a sua base na expansão da economia de mercado, vale dizer, da acumulação privada. Para manter o equilíbrio e a estabilidade em suas relações com a sociedade o Estado precisa de um volume de arrecadação

tributária suficiente para financiar os gastos de capital social e despesas sociais não produtivas, mas que não cheguem a afetar a margem de lucro das unidades de acumulação como um todo.

2. Nível ideológico. Embora dissimulado, não escrito, existe um código ideológico nas instituições políticas que orienta a seleção de demandas e interesses que emergem dos conflitos sociais. Assim, a estrutura do sistema institucional político é limitada pelo aparato de normas ideológicas e culturais, de sorte que nem toda política estruturalmente possível passa necessariamente pelas restrições ideológicas vigentes. "A repressividade de um sistema de normas em vigor é responsável pela maior ou menor diferença entre o espaço de atuação disponível e o grau de utilização factual" conclui Offe (1984a:152).

Se se tomar como exemplo a questão agrária no Brasil, pode-se constatar que a reforma agrária jamais constituiu ameaça ao processo global de acumulação capitalista. Muito pelo contrário, ela já foi até aclamada como um instrumento indispensável ao desenvolvimento das forças produtivas no campo e modernização da agricultura.¹² Se hoje não se invoca a reforma agrária como vetor de uma política mais voltada para melhorar as condições de valorização do capital, mas sim de legitimação, pelo seu apelo social (assegurar chão, teto e alimento aos trabalhadores excluídos da modernização agrícola), ela continua sendo um tabu. Menos talvez por limitações impostas pela seletividade de políticas ao nível estrutural, e mais, possivelmente, ao nível ideológico, pela cristalização de uma consciência conservadora de defesa incondicional da propriedade. Como se reforma agrária significasse simplesmente "o governo tomar a terra de quem tem e dar para quem não tem" uma falsa noção que assusta inclusive os minifundiários, eventuais beneficiários de uma reforma.

3. Nível processual. Trata-se do mecanismo de seleção inerente aos procedimentos políticos institucionais de implementação de políticas públicas. Na hipótese de um pleito político

¹² Trata-se de uma posição defendida por economistas da "Escola cepalina" que creditavam à grande concentração da posse da terra o maior obstáculo à industrialização do país e à penetração do capitalismo no campo. Ver Rangel (1962).

passar pelos obstáculos nos níveis estrutural e ideológico, ele pode sucumbir na arena de regulamentação formal. Quantos projetos governamentais se transformam em leis sem contudo serem regulamentadas, impedidas portanto de entrar em vigor? Quantas leis regulamentadas caem em desuso por serem descaracterizadas na sua implementação nas instâncias burocráticas? No Brasil, os exemplos são incontáveis.

Essas estruturas formais de regulamentação não se constituem em simples formalismo processual, mas têm poder de prejulgamento de conteúdo, podendo antecipar resultados de processos em tramitação. Tanto que asseguram tratamento preferencial para certos tipos de demanda, favorecem determinados interesses e excluem uns tantos outros da agenda decisória. Tal complexo burocrático-institucional não apenas responde a demandas geradas numa arena de disputas e barganhas entre grupos organizados da sociedade, mas opera com relativa autonomia, dotado que é de uma visão própria dos problemas que lhe são colocados. Uma visão limitada à dimensão funcional que deve conformar as demandas e exigências a serem colocadas como objeto do processo decisório. Esta dimensão impede a "tematização sistemática da relação social e do caráter de classe específico das diferentes estratégias administrativas" lembra Hirsch (1977:102), resultando daí as condições organizacionais e institucionais da seletividade para a realização do interesse burguês.

Apesar de tudo, não se deve perder de vista o conflito interburocrático motivado pela existência no aparelho de Estado de agências com diferentes graus de autonomia, visão social e econômica dos problemas e capacidade decisória. Esta fragmentação tende a acirrar a luta pela definição das políticas públicas e controle de sua execução, refletindo no interior do Estado o conflito de interesses entre grupos e frações de classe, beneficiários potenciais dessas políticas.¹³ O problema se torna mais agudo em situações conjunturais de crise, quando a disputa por recursos

¹³ O modelo de análise burocrático-institucional de políticas públicas concebido por O'Donnell (1976) confere ênfase especial aos efeitos desse conflito.

entre as agências estatais para a expansão ou manutenção de suas atividades fica mais acirrada e reflete a correlação de forças da sociedade civil.

Nessas condições, havendo forte mobilização dos segmentos sociais subalternos, há uma tendência de expansão seletiva das políticas sociais de legitimação, podendo prevalecer no interior do aparato estatal o ponto de vista das facções mais voltadas para o "social", entre os formuladores de políticas. Caso contrário, se as forças subalternas estão desmobilizadas e não exercem pressões, as políticas sociais sofrem uma restrição seletiva, verificando-se cortes de recursos, redução da clientela e, em casos extremos, supressão de determinadas políticas sociais.¹⁴

Lindblom (1981) chama a atenção para outro efeito da seletividade processual, só que ao nível da implementação de políticas. Refere-se à alteração do teor dessas políticas pela burocracia encarregada de executá-las, fato que se torna mais freqüente quando há imprecisão do texto legal, o que, de uma certa forma, coloca-a na condição de "participante" do processo decisório: "em boa medida, a determinação concreta das políticas está sob o controle dos que a executam, diferindo do seu enunciado público" (Lindblom 1980:61).

4. Nível repressivo. Aqui a limitação de ocorrências políticas é devida a ameaças de aplicação da força coercitiva do Estado, ou mesmo a concretização das ameaças, através dos aparelhos repressivos de polícia, exército e justiça. Assim, as reivindicações de mudanças econômicas e sociais que afetem o sistema de dominação de classe não conseguem, em circunstâncias normais, transformarem-se em fatos concretos, deixando de compor a agenda de decisões governamentais para cair na vala comum dos "não-acontecimentos" ou das "não-decisões". O arquivo morto do Congresso Nacional está repleto de projetos rejeitados pelas Comissões de Constituição e Justiça da Câmara e do Senado, muitos dos quais, pelo fato de contrariar os dispositivos liberais do título referente à ordem econômica e financeira da Constituição Federal.

¹⁴ Para uma análise a este respeito, no caso brasileiro, ver Faleiros (1980:92).

Ainda no caso brasileiro, a título de ilustração, não passou despercebida a ameaça velada ao Congresso Constituinte brasileiro de 1988, partida de setores militares não apenas para assegurar prerrogativas do seu interesse corporativo, como também para influenciar a votação dos dispositivos da ordem econômica, principalmente no tocante à questão agrária. Enfim, a força de polícia empregada contra movimentos grevistas e de ocupação de fábricas, a intervenção da justiça para reintegração de posse de propriedades invadidas nos campos e nas cidades, são exemplos de como a força repressiva pode ser acionada para neutralizar conflitos que possam desequilibrar o poder político, e assim induzir o Estado a tomar medidas que contrariem os postulados da acumulação. Para facilitar a compreensão do que até aqui foi discutido, propõe-se, na Fig. 3, um diagrama interpretativo contendo os conceitos e elementos estruturais que articulam a concepção teórica de seletividade de políticas públicas, tendo por base os autores comentados.

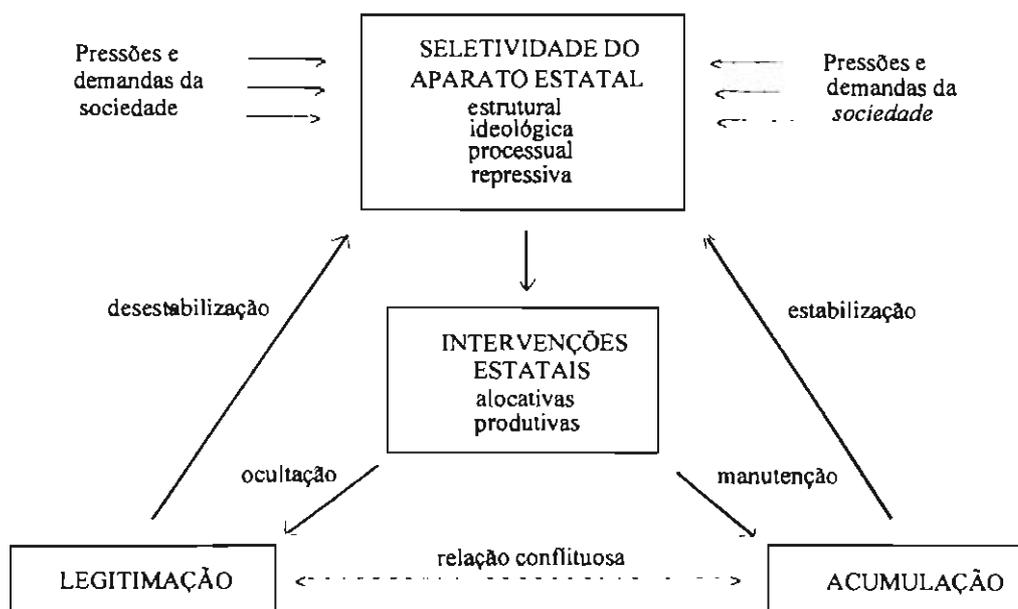


Figura 3. Diagrama interpretativo da seletividade das instituições políticas, tomando como base, principalmente, a concepção teórica de Offe (1984a).

As pressões e as demandas da sociedade marcadas pelo conflito de interesses de classes, grupos e unidades individuais de acumulação rebatem no interior do Estado, enquanto agente

diferenciado, relativamente autônomo, complexo e contraditório nas suas relações com a sociedade civil. Nem todas as demandas chegam a constituir uma questão decisória na agenda governamental. Nem todas as questões completam o seu ciclo vital que vai desde a problematização até a resolução, no sentido do desaparecimento da agenda, sem que isso signifique necessariamente a resolução substantiva do problema, conforme O'Donnell (1976). A seletividade das instituições públicas nos níveis estrutural, ideológico, processual e repressivo vai definir o que de fato se transformará em intervenções estatais na forma de políticas alocativas e produtivas. Tais intervenções, consoantes com as determinações funcionais do Estado capitalista, devem estar voltadas para a manutenção das condições de acumulação do capital e, ao mesmo tempo, para a ocultação dessa determinação, mediante as ações de legitimação contidas nos projetos assistenciais que se voltam para a preservação da harmonia social.

Mas existe uma relação conflituosa entre as funções de acumulação e legitimação, simbolizada pela linha pontuada na Fig. 3. Como o Estado depende da capacidade de produção de excedentes econômicos, base de sua arrecadação tributária, a acumulação corresponde a uma maior estabilidade de poder do Estado. Porém, para não perder a base de suas lealdades e apoios o Estado precisa também canalizar recursos para as ações assistenciais que o legitimam perante a nação. Para custear estes gastos improdutivos, o orçamento do Estado precisa crescer no nível das exigências sociais cada vez maiores, mas este crescimento tem um limite: o aumento de impostos e taxaões não pode ameaçar o curso da acumulação privada, sob pena de esgotar a sua fonte de arrecadação. Dai dizer-se que o aumento sempre crescente das despesas sociais para atendimento das demandas de legitimação conduz à desestabilização do Estado, como uma consequência da crise fiscal de que fala O'Connor (1977), por outros chamada de crise de governabilidade.

Problemas operacionais

A propósito dos quatro níveis de operação de seleção anteriormente descritos, eles são apenas "andaimos conceituais" como sugere Offe (1984b), que facilitam a identificação de

procedimentos de seleção do sistema político, úteis portanto para demonstrar uma seletividade no aspecto geral, porém insuficientes para a prova empírica de uma correspondência sistemática com os interesses de classe.

Surge, então, o primeiro problema para a reconstrução da dominação política enquanto dominação de classe: é tornar visíveis os acontecimentos sistematicamente negados pelos mecanismos de exclusão, por contrariar ou ameaçar interesses de classe. Trata-se de um dilema empírico-metodológico assim descrito pelo autor:

Para obter um quadro dos mecanismos de exclusão e de suas afinidades com os interesses de classe, devemos ter à disposição um conceito daquilo cuja possibilidade está sendo negada por tais mecanismos. Somente esses conceitos negativos que podem transmitir uma concepção de "não realidade", da realidade sistematicamente excluída, permitem demonstrar a existência e a tendência de seletividade estrutural. Mas, como é possível estabelecer sociologicamente a evidência do não existente, ou seja, do excluído? (Offe 1984a:154).

A imprecisão conceitual do que seja o *não-acontecimento* é, portanto, uma questão a ser resolvida. Essa limitação poderia ser superada com a teoria sistêmica de Luhmann (1970), onde a organização social é vista como uma forma de *redução de complexidade*, de modo a se proteger de uma infinidade de acontecimentos potenciais caóticos, que são impedidos de se manifestar. Mas o grande problema é identificar fenômenos mais significativos e de maior peso que são impedidos de manifestar-se em razão das regras de exclusão. Os conceitos negativos de Luhmann não ajudam, em termos comparativos a análise de diferentes formas históricas de organização, de acordo com o grau de sua repressividade. "São tão múltiplos e tão pouco rigorosos que o desfecho é a conclusão, tão exata quanto trivial, de que qualquer forma de organização social se baseia em regras de exclusão (ou redução de complexidade)", conclui Offe (1984a:154).

O problema persiste na perspectiva dos cientistas políticos behavioristas.¹⁵ Aqui se concentra uma forte reação aos *conceitos negativos*, tidos como ilegítimos do ponto de vista

¹⁵ O behaviorismo político afirma-se como um movimento de renovação da ciência política tradicional, em dois sentidos. Quanto ao objeto de estudo, privilegia o homem como ator político, suas ações, expectativas, tendências e inquietações. Quanto ao método, inspira-se no modelo das ciências naturais de rigorosa conduta científica. Combate a

metodológico e por isso mesmo inúteis para explicar relações de dominação política, segundo os critérios de exclusão. Para estes cientistas, apenas os dados do comportamento observado devem ser considerados na reconstrução das estruturas de dominação política, o que equivale a negação de qualquer critério de limitação estrutural às possibilidades de ação. Sendo assim, o caráter da negatividade de um sistema político é perceptível apenas quando se considera o malogro de um impulso de ação já desencadeada no sistema ou, de outro modo, quando se constata a transgressão de regras estabelecidas internamente. Isso pressupõe o caráter contingente e temporário da "não-decisão", manifestada exclusivamente como um registro do próprio sistema e nunca como seletividade inerente à estrutura de dominação social. A limitação desse procedimento metodológico está em detectar apenas acontecimentos e problemas cujos conflitos são internamente admitidos e registráveis empiricamente. Ou seja, aqueles que imediatamente após a sua identificação já podem, no instante seguinte, ser objeto de uma política reformista, "mas não aqueles que em princípio permanecem fora do alcance dessa política" (Offe 1984a:155).

Já que a seletividade sistêmica de Luhmann, com sua infinita complexidade de operações e delimitações é incapaz de explicar os critérios de dominação política; já que os procedimentos behavioristas registram apenas *não-acontecimentos* contingentes e revogáveis, ao alcance do sistema, nada mais plausível do que enveredar por outras alternativas metodológicas como as revistas por Offe (1984b), descritas sucintamente a seguir:

A primeira alternativa, adotada por Etzioni (1968), consiste em definir *antropologicamente* um potencial de necessidades em dado sistema social. As necessidades não atendidas constituem o *não-acontecimento* que exprime a seletividade estrutural nas relações de dominação. A dificuldade está em projetar estas necessidades de modo a expressar aquelas que realmente são relevantes sem o risco de idealização que resvala para a utopia. Uma alternativa mais realista poderia ser definir

aceitação acrítica do peso dos mecanismos jurídicos formais, preferindo ater-se aos processos e mecanismos informais de interação humana. Ver Pasquino (1986).

normativamente temas e políticas, naturalmente transgredindo o imperativo metodológico weberiano da neutralidade valorativa, mas indicando situações desejáveis, na subjetividade do analista, como ponto de partida da investigação. Este procedimento tem a limitação de não poder distinguir o que é realmente produto da seletividade sistemática de um sistema político, da não realização meramente aleatória de determinadas normas.

O modelo *forense* não parte de critérios valorativos, mas da análise concreta dos conflitos de interesse articulados por grupos antagônicos. Contudo, não tem como distinguir se o conflito é acidental ou sistemático, como também não capta os processos seletivos que reprimem conflitos potenciais, antes portanto de sua materialização. Um procedimento alternativo que é simpático à ortodoxia marxista é a definição *objetivista* que consiste na dedução de "interesses objetivos da classe revolucionária" que servem de critério para a análise da seletividade das instituições políticas. Além de negligenciar os mecanismos específicos da seletividade, este procedimento banaliza as regras de seleção institucionalizadas que não podem ser classificadas instrumentalmente, a partir de uma teoria de classe e uma teoria revolucionária objetiva.

Em seu estudo clássico sobre a não-decisão política Crenson (1971) trabalha com procedimentos *comparativos*, onde se identificam as regras de exclusão que distinguem os sistemas uns dos outros, mantendo constantes as demais variáveis (condição *coeteris paribus*). A limitação está em não considerar as variáveis indicadoras de seletividade que são comuns a diversos sistemas e a dificuldade de se manter a condição *coeteris paribus*. Para fugir a isso poder-se-ia adotar procedimentos de análise *imane*nte, pela contraposição de um ideal constitucional (aspiração) à realidade constitucional. Para tanto, seria preciso demonstrar que uma aspiração não realizada está sendo infringida sistematicamente. A seletividade obtida por tal procedimento correria o risco de ser interpretada com base apenas em opiniões e na subjetividade das projeções de aspirações, ficando portanto incompleta.

Outra alternativa metodológica seria constatar a seletividade a partir da identificação de *regras* de exclusão em processos de natureza administrativa ou em leis civis penais. A insuficiência desse procedimento estaria na pressuposição de que nenhum sistema social codifica todas as restrições que ele impõe, nem tampouco as implementa exatamente como consta dos textos.

Finalmente, coloca-se outra possibilidade analítica, ainda não tentada: a de confrontar processos político-administrativos não com as prescrições normativas estabelecidas pelo Direito Público, mas com os chamados *mal-entendidos* e as *superinterpretações* que surgem de maneira sistemática da leitura desses preceitos legais. Trata-se de verificar de que modo a ação política administrativa manipula a semântica dos conceitos.

Excetuando, talvez, a última alternativa, todas as outras parecem esbarrar em deficiências analíticas que reduzem o seu poder explanatório, ora por se aterem a uma visão empírica muito restrita, ora por excluírem aspectos normativos importantes. Em razão disso não ajudam muito a demonstrar o caráter classista da seletividade do Estado capitalista, a partir da seletividade aqui discutida, na visão de Offe:

Se isso for correto, a consequência inevitável é que os limites histórico-concretos de um sistema de dominação, cuja verificação é vedada tanto ao conhecimento normativo analítico quanto ao saber objetivante, de caráter empírico-analítico, somente podem ser percebidos no contexto da *práxis política*, e identificados nos conflitos de classe realizados mediante ações de organizações, nas quais opções *normativas* coletivas se transformam em violência empírica. O caráter de classe do Estado comprova-se *post foestum* depois que os limites de suas funções transparecem nos conflitos de classe, tornando-se ao mesmo tempo visíveis para o conhecimento objetivante (Offe 1984a:161).

Mas não é apenas a insuficiência metodológica que pode reduzir ou limitar a capacidade de conhecimento, ao se demonstrar a cumplicidade do Estado com o processo global de acumulação. Existe também um sério problema ligado à estrutura do objeto que se recusa a admitir uma explicação referenciada na teoria de classes. Por mais paradoxal que possa parecer, "a dominação política em sociedades industriais capitalistas é um método de dominação de classe que não se revela como tal", adverte Offe (1984b:162). A seletividade de classe exercida pelas instituições políticas só pode ser viabilizada na medida em que ela possa ser ocultada e desmentida de forma

duradoura. Isso porque a autoridade do Estado só pode ser preservada enquanto se justifica perante a sociedade como uma instância que paira acima dos conflitos de classe e grupos sociais. Uma prescrição contida nos dispositivos legais estabelecidos pelas Constituições dos Estados e, mais que isso, uma necessidade funcional, dada a complexidade das ações seletivas que o Estado precisa desenvolver. Não apenas as de natureza coordenadora e repressora, em favor da acumulação (o que denota o seu caráter classista), como as ações seletivas que procuram ocultar este fato, tidas como legitimadoras por corroborarem com a aparência de neutralidade do aparato estatal. Incluem-se aqui as ações de previdência e assistência social, voltadas especialmente para os segmentos excluídos e de baixa participação na divisão do excedente econômico.

Possibilidades de verificação empírica

Pelos motivos acima expostos, a verificação empírica do conceito de seletividade classista das instituições políticas é uma tarefa de difícil alcance quando se busca algo mais que analogias dedutivas ou análises parciais que não atendam aos rigores da prova científica. As tentativas mais bem sucedidas neste sentido parecem se aproximar do que Offe (1984b:163) denomina de "modelo da seletividade divergente do sistema político", ou seja a faculdade do Estado desenvolver uma dupla seletividade, tanto no sentido da acumulação quanto da legitimação.

Parenti (1970) desenvolve um modelo de análise do sistema político de interpretação eminentemente dual. É como se existisse um sistema simbólico de insumo-produto, manifestado nas atividades representativas do processo democrático, e um outro sistema substantivo de insumo-produto, não tanto visível quanto o primeiro, que de fato processa uma multiplicidade de ações alocadoras, reguladoras, e protetoras, envolvendo contratos multibilionários, concessões, doações, reduções de taxas e outras formas de benefícios aos grandes interesses empresariais. Estes são assim recompensados pelos vultosos investimentos que realizam nas campanhas eleitorais, em favor de seus candidatos. É provável que este modelo possa ser aplicado com sucesso para explicar o sistema

político brasileiro, principalmente se se fizer um recorte dos acontecimentos que se iniciaram com a primeira eleição presidencial direta, após a queda do regime militar, e que culminaram com *impeachment* do presidente, personagem central da mais avassaladora ação corruptiva que se tem notícia no país.

Outro modelo analítico interessante foi o desenvolvido por Selznick (1966) no seu estudo clássico sobre a *Tennessee Valley Authority* (TVA), uma agência pública de desenvolvimento regional, criada pelo *New Deal* no período da grande depressão. O modelo fundamenta-se no conceito de *cooptação*, definido como um processo de absorção de novos elementos dentro da liderança ou da estrutura política de comando de uma organização, como forma de evitar ameaças à sua estabilidade e sobrevivência.

A cooptação tem como referencial o estado de tensão entre a autoridade formal e o poder social real, que tende a estabilizar-se na medida em que existe sintonia entre estas duas instâncias de um determinado sistema. Os imperativos organizacionais que definem a necessidade de cooptação surgem de uma situação na qual a autoridade formal está de fato ou potencialmente em estado de desequilíbrio em relação ao seu ambiente institucional, não refletindo, portanto, a correlação de forças sociais que nele atuam. A cooptação pode ou não resultar na partilha efetiva de poder, e aí residem as dificuldades em torná-la operacional, satisfazendo as partes envolvidas. Se as forças oposicionistas cooptadas não tiverem uma parcela razoável de participação no poder (além dos cargos assumidos), corre-se o risco de falharem os esforços de cooperação. No outro extremo, se a participação excede a certos limites, o ganho em estabilidade pode significar perda de comando e dos objetivos antes traçados pelo governo.

O estudo de Selznick sobre o planejamento participativo da TVA que significou a cooptação da poderosa organização de fazendeiros, a *American Farm Bureau Federation* (AFBF), focaliza com muita competência este dilema. O alinhamento dos grandes fazendeiros custou à TVA o seu paradoxal distanciamento de duas outras agências governamentais igualmente criadas pelo

New Deal, mas rejeitadas pela AFBF por contrariar os seus interesses: a *Farm Security Administration*, uma agência de extensão rural voltada para a recuperação dos pequenos agricultores arruinados pela grande depressão e a *Soil Conservation Service*, igualmente repudiada pela organização dos grandes fazendeiros.

As alternativas metodológicas aqui descritas apontam para a seletividade específica dos sistemas políticos, mas, na verdade, não atendem a plenitude das expectativas de uma demonstração sistemática e cabal nos termos preconizados por Offe (1984a), que para tanto recomenda três critérios:

1. Há que se comprovar o desenvolvimento simultâneo e convergente de funções estatais que se orientam para criar e sistematizar as condições da acumulação, como também as categorias de operação seletiva que escamoteiam o caráter classista dessas ações. Trata-se de conjugar medidas estruturais de alcance econômico para consolidar o processo de valorização do capital, com estratégias colaterais para a produção do consenso. Muitos autores americanos, entre os quais, Skocpol (1981), Hooks (1990) e Gilbert & Howe (1991) fazem exatamente isso ao analisarem a capacidade institucional do Estado e as suas formas de intervenção na década de 30, através do grande contrato social estabelecido pelo *New Deal*. A trajetória histórica do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, por exemplo, é analisada por Gilbert & Howe (1991) dentro da perspectiva do seu relacionamento com a estrutura de classes, ou seja: criando as condições para a acumulação do capital e intervindo para neutralizar as ameaças de ruptura, sempre que os conflitos sociais atingem limites insuportáveis à manutenção do equilíbrio e estabilidade política.

2. Outra vertente analítica baseia-se no "critério da não identidade de conteúdo entre a percepção das exigências funcionais da economia capitalista e os motivos mobilizados para a sua implementação" (Offe 1984a:167). Por trás de uma justificativa declarada na definição de uma política existem intenções reais, muitas vezes de conteúdo radicalmente diverso. Nos últimos tempos os brasileiros estão cansados de experimentar medidas, heterodoxas ou não, de estabilização

da economia, anunciadas pomposamente como imprescindíveis para acabar com a inflação e, conseqüentemente, em benefício da coletividade. Estas medidas invariavelmente têm trazido um conteúdo que na prática traduz-se em recessão, arrocho salarial, desemprego e maior concentração da renda. Uma análise destes pacotes econômicos sob esta perspectiva metodológica poderia constituir uma boa abordagem da questão da seletividade classista das políticas estatais.

3. O terceiro critério resulta da combinação dos dois primeiros, ou seja, o de verificar o que acontece quando há um desenvolvimento simultâneo e progressivo, tanto das funções simbólicas ocultadoras quanto das funções econômicas mantenedoras do processo de valorização do capital, persistindo uma incongruência entre ambas. Esta ampliação paralela de ações conflituosas entre si, e que se precisam negar de forma recíproca, pode conduzir a situações extremas em que o Estado não mais consiga "legitimar as suas funções evidentes, ou seja, de atender sua necessidade de legitimação, preservando os limites das relações de produção capitalistas" (Offe 1984a:168). Vêm daí as crises de governabilidade cuja superação vai exigir que o Estado coloque de lado os mecanismos de auto-ocultação, pondo a manifesto o seu caráter classista. Chega-se ao limite além do qual o Estado não consegue administrar o eterno dilema de conciliar as suas funções estruturais contraditórias. Daí dizer-se que a seletividade de classe não pode ser explicada por esse esquema interpretativo em situações de normalidade do sistema político, mas nos momentos de graves crises.

Contudo, isso não anula os esforços cognitivos de compreensão do caráter classista do Estado capitalista. Se as ações de seletividade estatal atingem situações-limites de colisões e sérios conflitos que se tornam impedimentos mútuos de acumulação e legitimação, ameaçando a estabilidade do sistema, o Estado ainda pode reagir com outras estratégias: basicamente as reformas estruturais que, prevendo o desfecho de crises, a elas se antecipam com medidas profiláticas. São medidas que tanto podem tentar diminuir a probabilidade de emergência de tais conflitos, como reduzir o impacto de suas manifestações. Para Offe, o mais provável é que o Estado capitalista, submetido a uma irresistível pressão das suas duas funções discrepantes, "desenvolva uma

combinação de estratégias que podem ser interpretadas como variantes dessas duas formas preventivas de defesa contra o conflito" (Offe 1984b:170). No primeiro caso, as medidas se voltam para a reprivatização das funções de distribuição do Estado. São estratégias político-administrativas de inspiração liberal e conservadora que objetivam *reduzir as responsabilidades sociais do Estado*, como também a sua participação nas atividades diretamente produtivas, diminuindo a sua participação no PIB. Tais providências são julgadas essenciais para evitar que problemas de legitimação sejam enfatizados desmesuradamente pelo aparato político, de modo a abalar a estabilidade do processo de acumulação. Certamente essas estratégias expressam formas de despolitização de conflitos potenciais.

A outra estratégia, geralmente defendida pela social-democracia, tenta reduzir *a posteriori* os impactos do conflito. As medidas preconizadas são de radicalização da repressão política com o objetivo de neutralizar os conflitos, conduzindo-os para o leito dos mecanismos institucionalizados. O recrudescimento das ações repressivas, paradoxalmente postulado pela social-democracia, explica-se pelo fato do Estado não conseguir manter a paz social, a despeito de suas ações distributivistas e das tentativas de reformas parciais na economia para minorar os efeitos perversos do crescimento econômico sobre parcelas expressivas da população. O que na verdade ocorre é o fracasso do distributivismo como forma de contenção dos conflitos que adquirem uma dinâmica radicalizante, não restando outra opção a não ser o aumento da repressão, para manter a estabilidade do sistema.

Assim, os elementos responsáveis pela emergência de conflitos e crises desestabilizadoras no interior do Estado capitalista são os mesmos que possibilitam a verificação empírica do caráter classista do Estado. Mas esta constatação só se mantém como tendência estrutural na medida em que o Estado não reduza a complexidade e a sobrecarga que lhe impõe o imperativo funcional da acumulação-legitimação, simplesmente instituindo novas formas de dominação que impliquem a destruição dos preceitos democráticos constitucionais.

As estruturas formais da democracia burguesa não são apenas a *única alternativa* realizável no contexto das relações de produção capitalistas. Elas são adicionalmente *indispensáveis*, devido à sua importância para as relações de produção. Suas funções são de dois tipos: elas estruturam de tal forma o instrumento de direção do político que o aparelho estatal, mesmo ao preço de novas contradições, consegue, dentro de certos limites específicos, superar a contradição entre produção social e apropriação privada; e permitem constituir um interesse de classe (sistêmico) capitalista, capaz de superar em racionalidade cada interesse individual capitalista (Offe 1984a:173-174)

Como contraponto desta citação, conclui-se que o grande problema do Estado capitalista é administrar a contradição estrutural que lhe exige praticar e ao mesmo tempo ocultar o seu caráter classista. No primeiro caso, as operações de seletividade de políticas públicas revelam a cumplicidade dos interesses globais da acumulação com o desempenho funcional do aparato estatal. No segundo caso, têm-se as operações de seletividade divergente, assim chamadas por seguirem em direção oposta, ou seja, procurando encobrir essa cumplicidade, para dar a impressão de neutralidade do Estado, condição essencial para o exercício efetivo de dominação de classe. Donde se depreende que se o Estado não pode sobreviver sem as formas democráticas burguesas de organização do poder político que lhe confere legitimidade, contraditoriamente a permanência plena dessas formas pode levar a uma politização irreversível das lutas de classe, criando problemas para a sua estabilidade.

Fechando a discussão, vale recordar que as referências sucessivas a *Estado capitalista*, neste texto, não constituem um viés teórico que pressuponha a univocidade dessa forma de Estado. Como foi discutido no Capítulo 2, se a base produtiva do Estado capitalista é a mesma, ela se manifesta de diferentes formas, em circunstâncias e contextos históricos diferentes que definem situações estruturais concretas, conformando uma pluralidade de Estados capitalistas. Contudo, eles têm em comum uma característica moderna, dada pela estrutura centralizadora do poder que compreende as relações políticas, onde o monopólio da força legítima substitui o policentrismo feudal, e da organização das relações de poder emerge a burguesia como classe dominante.

O problema agora é verificar até que ponto o conceito de seletividade classista explica a formulação de políticas públicas nas condições do Estado brasileiro, com suas peculiaridades de

origem, formas históricas de organização do sistema produtivo, da estrutura social e do poder político. Como se recorda, o conceito foi construído tendo como referencial sociedades industriais avançadas, principalmente a alemã. Observa-se de pronto uma distância abismal entre o Estado capitalista alemão, altamente industrializado e hegemônico nas suas relações econômicas internacionais, e o Estado capitalista brasileiro, de formação histórica completamente diferente, de industrialização incipiente e extremamente dependente, como de resto acontece, em grau maior ou menor, aos países capitalistas periféricos. Mas, em que pese tudo isso, parecem existir alguns traços de afinidade que se não autorizam a simples transposição do esquema analítico de Offe para a compreensão do Estado brasileiro, podem constituir elementos de apoio à discussão do papel significativo do aparato estatal e de sua burocracia para o desenvolvimento político e consolidação da dominação burguesa nos dois países.¹⁶ Note-se que tanto na Alemanha quanto no Brasil, embora em circunstâncias completamente diferentes, o capitalismo desenvolveu-se tardiamente, sem que houvesse uma revolução burguesa de fato, no sentido jacobino. O papel do Estado foi marcante para a acumulação primitiva e o processo de industrialização.

Na Alemanha, as conquistas burguesas que suprimiram os obstáculos feudais à acumulação capitalista foram obtidas por concessão do Estado, de modo que "a burguesia adquire sua paulatina emancipação social ao preço de sua renúncia ao poder político", como afirma Engels (1961:201-2). Mais tarde, entre 1883 e 1889, o Estado bismarkiano viria consolidar uma legislação social avançada de seguro e previdência social, que representa a primeira intervenção do poder estatal em defesa do proletariado industrial. "Mas este programa previdenciário dá-se num Estado em que a burguesia industrial é débil e está politicamente marginalizada e as representações políticas da classe operária não gozam de qualquer reconhecimento" explica Regonini (1986:416). Estes traços guardam alguma semelhança ao que aconteceu no Brasil, principalmente após a Revolução de 30,

¹⁶ Sobre a especificidade do caso alemão ver Poulantzas (1977b:176-182).

só que no caso brasileiro, o Estado reconheceu as organizações sindicais, mas sob um regime tutelado.

Não se pretende aqui aprofundar a discussão desses traços de afinidades, mesmo porque eles não são condição necessária para explicar a seletividade classista que, na verdade, tem o seu curso próprio nas diversas formas de Estado capitalista, sejam elas próximas ou diferenciadas entre si. Contudo, a procedência da observação está em prevenir eventuais objeções à generalização do conceito de seletividade classista de políticas públicas, apenas pelo fato de ter sido concebido, originalmente, em outra realidade contextual. É útil lembrar que um corpo conceitual, para adquirir estatuto de teoria precisa ter além do substrato lógico interpretativo e explanatório, a universalidade de sua aplicação. Senão não passa de um quadro teórico ou de uma doutrina, como adverte Bunge (1987).

Diante do exposto, surgem duas questões: seria ou não aplicável às condições do Estado brasileiro o conceito de seletividade classista? O que justificaria este procedimento, ou seja, qual a sua importância?

Não é preciso muitas palavras para responder a segunda questão. Verificar a aplicação do conceito de seletividade classista de políticas públicas às condições do Estado brasileiro, não deixa de contribuir para ampliar a base de sustentação empírica do referido conceito e o seu poder explicativo, condições fundamentais para lhe conferir maior estatuto teórico, de acordo com o critério da universalidade. O próximo Capítulo prepara o terreno desta verificação, ao discutir o fenômeno burocrático no modo particular de desenvolvimento da forma capitalista de Estado brasileiro.

CAPÍTULO 4

BUROCRACIA ESTATAL E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos capítulos anteriores foram trabalhados os aspectos teóricos e metodológicos da questão da seletividade das políticas públicas, sob duas perspectivas. Primeiro, no plano das formulações gerais da teoria do Estado, buscando a base epistemológica do conceito, a partir da reconstrução das principais concepções teóricas sobre a natureza de classe do Estado capitalista, nas diversas vertentes do pensamento marxista. Posteriormente, particularizando os níveis do processo de seletividade e as possibilidades e dificuldades operacionais do conceito. No presente capítulo particulariza-se ainda mais a discussão, tendo como foco de análise a burocracia estatal, suas diferenciações e papéis exercidos ao longo da evolução das formas históricas assumidas pelo Estado brasileiro. Procura-se, deste modo, desvendar as relações de poder social e autoridade política que possam explicar a seletividade classista das políticas públicas. Para tanto, não se pode prescindir de uma discussão teórica preliminar sobre a natureza e o papel da burocracia estatal enquanto agente diferenciado de outros agrupamentos sociais.

Uma reflexão teórica

O termo *burocracia* é tido como um dos mais ambíguos no léxico das ciências sociais, com acepções que vão da disfuncionalidade organizativa até à racionalidade técnico-administrativa, sem falar na carga conotativa vulgarmente associada à proliferação desnecessária de normas e regulamentos, desperdício de recursos, ritualismo, ou, simplesmente, ineficiência e ineficácia. Consta que teria sido utilizado pela primeira vez por Vicente Gournay, um economista da corrente fisiocrática, na segunda metade do século XVIII, para referir-se ao poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal, sob a monarquia absoluta. Àquela altura já se especulava

sobre a possibilidade da burocracia gerar interesses próprios, tornando a tarefa de governar um fim em si mesmo.¹

Anos mais tarde, Hegel retomaria a questão da burocracia como poder administrativo e político para viabilizar o Estado enquanto realização suprema da razão. Razão que pressupõe a liberdade, o conhecimento compreensivo e o poder de ajustar a realidade às potencialidades humanas. Em outras palavras, razão como verdadeira forma da realidade, onde se integram "todos os antagonismos do sujeito e do objeto para constituir a genuína unidade e universalidade", usando as palavras de Marcuse (1978:35). O Estado seria a materialização dessa unidade ao se impor aos mecanismos econômicos e sociais da sociedade civil, através das instituições políticas, para fazer coincidir os interesses específicos e o geral, sem atentar contra os direitos e liberdades individuais. Essa integração de interesses específicos da esfera da sociedade civil ao interesse universal, objetivado no Estado como realidade racional suprema, seria a grande função do governo, contando para isso com o seu corpo administrativo, ou burocracia estatal. É a burocracia estatal, de acordo com Hegel (1940), que confere maturidade política ao Estado com a sua ação mediadora entre governantes e governados, introduzindo a unidade na diversidade da sociedade civil.

A reação de Marx a esta concepção hegeliana de burocracia está na essência de sua crítica à filosofia de Estado de Hegel, cabendo aqui ressaltar apenas alguns aspectos mais específicos, o mais importante dos quais parece ser a recusa dos termos da relação harmoniosa Estado-burocracia-sociedade civil como condição da libertação humana, expressa na conciliação dos interesses individuais e coletivos. Esta conciliação, na visão de Marx, é simplesmente impossível porque o Estado aparece e subsiste onde e na medida em que os antagonismos de classes *não podem* ser objetivamente conciliados" e, de forma recíproca, "a existência do Estado prova que as contradições de classes são irreconciliáveis", conforme Lênin (1987:9). Como corolário, o corpo de funcionários

¹ Ver Girglioli (1986) que lembra, inclusive, que a polêmica sustentada pelos economistas fisiocráticos contra a centralização administrativa e o poder absolutista já deixava transparecer uma conotação depreciativa do termo em sua própria origem.

investido de poder público, e pretensamente colocado acima da sociedade, estaria visceralmente ligado à estrutura de classes, a serviço da classe economicamente dominante, que se transforma também em classe politicamente dominante, utilizando a burocracia estatal como um instrumento de exploração do trabalho pelo capital. Estas noções colocadas abstratamente nos textos econômico-filosóficos, reaparecem no *18 Brumário e Luta de classes na França*, na forma de análises conjunturais que se, por um lado, reafirmam o primado da base produtiva sobre a superestrutura, reconhecem, em circunstâncias especiais, a independência momentânea do poder público.² Tais circunstâncias são típicas de períodos excepcionais onde se verifica o equilíbrio da luta de classes, como os que caracterizam a monarquia absoluta dos Sec. XVII e XVIII, o bonapartismo francês e o bismarquismo alemão.

Importa salientar que mesmo admitindo nos escritos políticos de Marx um avanço considerável no propósito de tornar mais tangível a questão da burocracia estatal e o seu comprometimento com a estrutura de classes, ainda assim não parece convincente a fórmula sugerida para livrar a sociedade do que ele chama de "excrecência parasitária". A experiência meteórica de dois meses da Comuna de Paris não poderia proporcionar a certeza de que a substituição da máquina burocrática do Estado por um novo aparelho dirigido por operários estaria imune à burocratização. Entendendo-se burocratização no sentido emprestado por Favrod (1977:50), como uma anomia verificada nas organizações estruturadas, de modo que o poder de decisão escapa das mãos daqueles que por direito tem o encargo de dirigir, para ser exercido por um grupo influente e permanente dentro das mesmas.

Imaginar que as medidas democratizantes da estrutura administrativa adotadas pela Comuna, tais como: elegibilidade, amovibilidade e nivelamento salarial dos funcionários, asseguraria a participação de "todos" no controle e na fiscalização, de modo que "todos" pudessem exercer temporariamente os predicados do funcionário, sem o risco de tornarem-se burocratas é uma

² Os textos econômico-filosóficos aqui referidos estão em Marx (1965, 1989a e 1989b) e Marx e Engels (1989).

utopia. A história se encarregaria de mostrar que pelo menos neste ponto Kautsky estava mais próximo da verdade ao preconizar a sobrevivência da organização burocrática na sociedade socialista, tese repudiada com veemência por Lênin (1987).

Resumindo, a burocracia na concepção de Marx seria uma corporação que administra os assuntos públicos com a função de manter as regras da acumulação capitalista e garantir a supremacia política das classes economicamente dominantes, das quais ela seria instrumento e fiel serviçal. Apesar dessa vinculação Marx admite também que a burocracia pode diferenciar-se na estrutura de dominação política, adquirindo autonomia momentânea, justo quando se verifica um equilíbrio na luta de classes, sem que nenhuma delas tenha força suficiente para assumir a direção do Estado. No entanto, prevalece a noção de que a burocracia não constitui uma classe social, porquanto não teria objetivos próprios, tendo como função apenas a manutenção da ordem estabelecida, desempenhando papéis que lhe são definidos pelas classes sociais em conflito, estas sim os verdadeiros agentes históricos. A burocracia assim concebida não teria caráter permanente, estando condenada ao desaparecimento com a superação do capitalismo e o advento da sociedade sem classes.

Uma postura diametralmente oposta é assumida por Weber (1977) a quem se deve a formalização de uma teoria da organização racional do Estado moderno, fundamentado numa burocracia especializada e no direito racional, "único terreno", segundo ele, em que poderia prosperar o capitalismo. Ao contrário de Marx, Weber apostou na perenidade e universalização do fenômeno burocrático em todas as formas de organização moderna, qualquer que fosse o estatuto de propriedade dos meios de produção.

Weber crê na racionalidade burocrática como caminho inevitável das organizações, de um modo geral, em busca da melhoria dos padrões de qualidade de seus produtos (bens e serviços), a custos cada vez menores. Neste ponto é preciso definir o sentido ontológico e as características funcionais do fenômeno burocrático dentro da perspectiva weberiana. Para tanto é importante

acompanhar o seu raciocínio quando sugere que, do ponto de vista sociológico, não se pode definir o Estado moderno pelo conteúdo de suas ações, isto porque as formas anteriores de organização política sempre exerceram, de alguma forma, ações de natureza mais ou menos semelhante. O que sociologicamente distingue o Estado moderno, em última instância, conclui, é o exercício legítimo do monopólio da violência. Sendo assim, o Estado "é uma relação de dominação de homens sobre homens, fundada no instrumento da violência legítima (isto é, considerada legítima)" (Weber 1977:1057). Isso implica a questão da legitimidade da dominação e a existência de uma estrutura administrativa para tornar viável o exercício legítimo do poder.

A burocracia é a organização mais típica da dominação legal na conhecida trilogia weberiana, apresentando as seguintes características: (1) a existência de leis, regras e regulamentos que definem a relação entre detentores do poder, aparelho administrativo e dominados. Este dispositivo fixa limites de competência, deveres, obrigações e poderes de mando necessários ao cumprimento dos objetivos organizacionais; (2) hierarquia funcional fortemente estruturada, verticalizada e monocrática na forma piramidal; (3) elevada divisão do trabalho e separação rigorosa dos funcionários dos meios materiais de administração;³ (4) profissionalização da atividade que requer um conhecimento especializado, dedicação integral, fidelidade do funcionário, este selecionado por critérios de merecimento; e (5) oficialização das atividades mediante a documentação escrita. Desnecessário dizer que tais características, ao lado de outras sugeridas por Weber para marcar a superioridade técnica da organização burocrática, não se encontram todas, a rigor, em situações históricas concretas. Constituem um *tipo ideal* construído para aclarar o conceito de burocracia que adquire significado pleno apenas quando comparado com outros tipos de administração, principalmente a prevalecente no Estado patrimonial, onde existe uma superposição dos interesses público e privado.

³ Ver que esta característica histórica, segundo Weber (1977:1061), constitui o fundamento econômico decisivo para sustentação, do ponto de vista sociológico, da semelhança entre Estado moderno e uma empresa capitalista: os trabalhadores estão separados dos meios de produção.

O modelo de burocracia racional de Weber assenta-se em quatro premissas básicas: (1) no desenvolvimento de uma economia monetária; (2) na expansão quantitativa das funções administrativas, principalmente no âmbito do Estado; (3) no aprimoramento qualitativo que confere superioridade técnica à organização burocrática; e (4) na existência de um direito racional formalmente estruturado. Do ponto de vista político, importa considerar que o sistema governamental e administrativo é subordinado a um sistema de poder que lhe é externo. Isso significa que as grandes decisões políticas são tomadas fora da organização burocrática que apenas se limita a executá-las. Simon Schwartzman sintetiza com muita propriedade:

De fato, a premissa fundamental da burocracia racional weberiana é que responde de maneira mais eficiente possível ao governo, que por sua vez responde a um parlamento ou a um sistema político partidário. Quando este princípio está em vigor, então fica claro que os administradores não podem ter "interesses próprios" em suas ações. Eles devem agir em função de mandatos políticos específicos, que tendem, em geral, a adquirir formas de leis e regras escritas. São os corpos políticos que definem as leis, e, conseqüentemente, os limites e o alcance da ação dos administradores (Schwartzman 1987:68-69).

Mas Weber não desconhece os conflitos potenciais inerentes ao domínio racional-legal burocrático que podem emergir do princípio da legitimidade, como também da relação entre aparelho administrativo e detentores do poder político, como faz questão de afirmar Girglioli (1986). No primeiro caso, existe uma tensão permanente entre justiça formal e substancial concretizada, a nível da estrutura social, na relação entre burocracia e democracia de massa, uma relação reconhecidamente complexa. Quando se diz que os cidadãos são iguais perante a lei e que o recrutamento dos funcionários obedece a critérios universais, ainda que se admita afinidade burocrática com a democracia de massa há que se reconhecer que tais critérios podem conduzir a resultados ambíguos em termos de igualdade substantiva. Tanto assim que "a seleção de funcionários mediante critérios objetivos pode fazer surgir uma casta privilegiada em bases meritocráticas" do mesmo modo que a igualdade formal dos cidadãos perante a lei "implica a irrelevância de critérios substanciais de equidade", completa Girglioni (1986:126).

O segundo tipo de tensão decorre da relação entre a liderança política e o aparelho administrativo que para Weber constituem duas vocações diferentes: o funcionário, enquanto

profissional especializado e altamente qualificado, está acima dos partidos e das disputas políticas, administrando a coisa pública de modo imparcial. Sendo assim, ele simplesmente põe em prática as diretrizes emanadas da constelação política que ocupa o poder. Cumpre ordens sem discutí-las, ainda que contrariem a sua vontade e o seu interesse, consciente de que o sentido do dever inerente ao cargo está acima de suas convicções. Este imperativo exige o cumprimento de sua missão *sine ira et studio*, ou seja, sem ressentimentos e preconceitos. Quanto ao político, é movido por uma conduta completamente diferente, expressa no sentimento de poder que comporta necessariamente a disputa para influenciar outros homens. "Com efeito, tomar partido, lutar, apaixonar-se - *ira et studio* - são as características do homem político, sentencia Weber (1977:1071). Nesta perspectiva, a honra do chefe político, dirigente ou estadista está em assumir pessoalmente tudo o que faz como um ato de sua exclusiva responsabilidade, do qual não pode eximir-se ou delegar a outrem. Diferentemente, a honra do funcionário está na sua capacidade de executar uma ordem do superior hierárquico, mesmo que lhe pareça equivocada, com o mesmo desprendimento como se ela correspondesse à sua convicção.

As tensões surgem exatamente da necessidade de controle da máquina burocrática pela liderança política vitoriosa nos embates eleitorais. Para Weber, os detentores do poder, dada a sua "posição diletante" em relação aos "segredos" da administração, habilmente preservados pela máquina burocrática, podem encontrar sérias dificuldades para exercer este controle e fiscalização. O extremo de tal situação é a exacerbação corporativista que faz a burocracia extrapolar os limites da dominação legal, apossando-se do processo político e legislativo. Esta possibilidade sempre esteve nos cálculos de Weber, dando margem a lampejos de pessimismo em relação ao futuro seja na expressão trágica da "eventualidade de uma petrificação mecanizada" (Weber 1981:131), seja na expressão do quase-poema quando afirma: "Pouco importa quais sejam os grupos políticos a quem a vitória tocará: não nos espera a floração do estio, mas antes uma noite polar glacial, sombria e rude" (Weber 1968b:123).

O modelo de burocracia racional weberiana, apesar de inspirar-se num contexto sócio-político do começo do século, e, como tal, tem merecido críticas, muitas pertinentes e outras tantas equivocadas, colocou questões relevantes que até hoje estão nas agendas de pesquisa, sendo motivo de acirrados debates. Entre as questões relevantes para os dias atuais, colocadas por Weber, poder-se-ia citar o conflito potencial entre autoridade e poder que segue sendo um ponto crucial da crítica mais qualificada ao confinamento imposto pelo autor à burocracia, jamais imaginada como termo ou espaço de luta pelo poder. Ou seja: os burocratas não perseguem interesses próprios; são atores que internalizam o requerimento de seus papéis formais; sua vontade e ação são guiadas por motivações de eficiência que se postam a serviço de interesses da dominação política, econômica ou de outra natureza, dos eventuais detentores do poder (Rudolph & Rudolph 1984).

A burocracia assim concebida é um modo particular de organização, entre tantos outros que compõem a sociedade, não importando o modo de produção, relações de classe e regime político. Por mais necessária que seja para o desenvolvimento do regime político e econômico, a forma de organização burocrática, segundo Weber, em nada determina a sua relação com o poder. A burocracia se adapta a diversos regimes e, em tempos de guerra, é facilmente cooptada por forças de ocupação, continuando a exercer normalmente as suas funções administrativas.

Mesmo excluindo-se os casos anômalos, é cada vez mais problemática, no Estado contemporâneo, a axiomatização de um sistema jurídico para formalizar, regulamentar e distribuir os domínios de competência e ação na forma ideal-típica concebida por Weber. A grande crise mundial do capitalismo nos anos 30, não vivenciada pelo autor, resultaria numa radical transformação das relações entre Estado e sociedade, cuja complexidade alteraria de fato os princípios de racionalidade do Estado de direito que separam rigidamente política e economia, política e administração, atropelados que foram por um intervencionismo estatal sem precedente na sociedade capitalista. A agregação de funções econômicas orientadas à valorização do capital e de funções sociais voltadas para a integração da força de trabalho ao sistema político econômico

conferem ao velho aparelho político-representativo do Estado uma nova dimensão. De modo tal que põe em crise o princípio da supremacia do poder legislativo, a legalidade do poder executivo adstrito a preceitos jurídicos universais e abstratos, e, de igual forma, o princípio da legitimidade em conformidade com a lei. A legitimação se torna assim um processo empírico de busca de consenso dentro de uma nova racionalidade administrativa cuja lógica não se orienta apenas por normas, mas também para fins precisos (Gozzi 1986).

Nestas condições, a eficiência administrativa deixa de ser uma simples questão de aplicação rígida e imparcial de ordens recebidas pelo burocrata para transformar-se em capacidade perceptiva dos fins sociais e políticos do sistema, implicando maior flexibilidade da ação administrativa que passa a interagir com grupos de pressão social. Dai dizer-se que a proliferação das funções administrativas e dos grupos de interesse numa sociedade pluralista trás como consequência o deslocamento do foco de muitas decisões políticas para fora do governo (Girglioli 1986). Por outras vias, Milliband (1972) chega a uma conclusão muito próxima quando discute a posição conservadora dos altos funcionários governamentais como decorrência de sua aproximação progressiva com o mundo empresarial. A intervenção do Estado na vida econômica enseja a interação cada vez maior dos burocratas estatais com o empresário privado, só que esta relação não seria antagônica mas sim de co-participantes de um processo que colima os interesses gerais do capitalismo. O intercâmbio de pessoal que passa do quadro das empresas privadas, para a administração estatal (empresas públicas e órgãos dos escalões superiores do governo) e vice-versa reforça esta suposição.

É interessante salientar um fato que despertou a atenção de Wright (1981). Weber, tanto quanto Lênin, partindo de orientações teóricas diferentes chegaram a uma conclusão comum: quando o parlamento (ou instituições representativas) é fraco o centro real de poder transfere-se para a burocracia estatal que tende a desenvolver interesses próprios enquanto corporação, tornando-se ineficiente. Casos em que, segundo eles, a influência dos grandes capitalistas nos

bastidores da burocracia estatal poderia ser maximizada. Por outro lado, é possível que a radicalização do sentimento de auto-interesse da burocracia não conduza simplesmente a uma expansão quantitativa, mas revele um desenvolvimento qualitativo mais condizente com o desenvolvimento do capitalismo e a complexidade da moderna sociedade. Nestas condições, o corpo administrativo cada vez mais qualificado desenvolve uma competência técnica para a tomada de decisões que falta às organizações representativas políticas e a consequência disso é a extrapolação dos limites que Weber coloca à estrutura burocrática. Existe pois uma zona cinzenta onde a competência formal administrativa e a competência política se confundem, fazendo com que a burocracia acrescente à sua tendência natural de defesa dos interesses corporativos uma outra tendência, conforme observa Schwartzman (1987), a de retirar dos órgãos políticos a competência decisória que lhes é inerente, chamando a si essa responsabilidade, a pretexto da superioridade de sua capacitação técnica.

Cabe pois concluir que se está diante de uma nova manifestação do fenômeno burocrático, obviamente diferenciado da concepção weberiana, não tanto pelo estatuto da autoridade racional-legal que permanece inalterada, mas, de fato, pelo componente de legitimação técnica sobrepondo-se à legitimação jurídica. Garcia-Pelaio (1974) utiliza essa diferenciação para opor burocracia e tecnocracia, uma disjuntiva também assumida por Martins (1974) que define a tecnocracia como um fenômeno político em que os tecnólogos (contingente técnico-científico a serviço das organizações) assumem o comando do processo decisório. Ianni (1979) prefere falar de uma tecno-estrutura estatal que engloba a tecnocracia e os órgãos e meios necessários à formulação, execução e controle de políticas governamentais. Assume-se no presente trabalho o termo tecnoburocracia para designar essa nova manifestação do fenômeno burocrático perfeitamente diferenciada, mas sem qualquer conotação de classe social que Bresser Pereira (1981) tenta conferir ao conceito, como se verá adiante.

A tecnoburocracia é uma organização estruturada em bases mais flexíveis e alheia ao princípio monocrático da unidade de comando, quando comparada à noção de burocracia tradicional. Nestas condições o sistema decisório é mais descentralizado, com maior participação das instâncias técnicas que passam a constituir uma categoria muito especial dentro do sistema político-administrativo. Enquanto isso, o Estado participa mais ostensivamente da esfera produtiva o que lhe exige outro tipo de lógica de racionalidade administrativa: a do atingimento de fins específicos como premissa da ação estatal e não mais a conformidade dos atos administrativos às normas jurídicas.⁴ A institucionalização de instrumentos de planejamento, avaliação e controle vai fortalecer essa nova tendência que tem como pressupostos a eficiência e a eficácia, traduzidas por indicadores objetivos dos resultados projetados pela ação administrativa.

O reconhecimento dessa "irresistível ascensão da administração do Estado", para usar uma expressão cunhada por Poulantzas (1980:250), cuja contrapartida é o declínio do parlamento, fortalecimento do poder executivo e politização da ação administrativa, tem induzido alguns autores ao equívoco de conceber a burocracia, ou pelo menos certos setores do pessoal estatal, como uma verdadeira classe social. Mutti e Segatti (1979) falam da burguesia de Estado como uma fração autônoma de classe a compor o bloco dominante, tendo como aparelhos as empresas públicas, enquanto detentoras do controle real (propriedade e posse) dos meios de produção. Eles fazem questão de distinguir o que consideram burguesia de Estado daquilo que chamam de pequena burguesia do setor público e burocracia estatal, pelo fato daquela ocupar o "lugar" do capital recobrando todos os momentos do seu ciclo produtivo: industrial, comercial e financeiro. Mas as operações permanecem fundamentadas nas relações capitalistas de produção sendo que "a mais-valia extorquida ao proletariado é apropriada então por tais setores estatais enquanto detentores dos meios de produção" (Mutti e Segatti 1979:18).

⁴ A análise mais aprofundada dos critérios dessa racionalidade e de seus problemas funcionais está em Offe (1984d).

A abordagem de Bresser Pereira (1977 e 1981) é tanto mais complexa quanto ousada. Pressupõe o surgimento, nos últimos anos, de uma nova classe que assumira o poder nos países do Leste europeu, em decorrência de desvios da revolução socialista, e que também se desenvolvesse nos países do terceiro mundo, sob o controle do Estado e das Forças Armadas. Ela estaria ganhando espaço nos próprios centros hegemônicos do capitalismo, não só na esfera estatal como privada. Estes novos atores da história são os tecnoburocratas e o sistema econômico correspondente é batizado como modo de produção tecnoburocrático que seria diferenciado do modo de produção capitalista, pelas seguintes razões apontadas pelo autor:

Em síntese, o modo de produção tecnoburocrático distingue-se do capitalista porque nele desaparece o processo de generalização da mercadoria; o trabalho, inclusive deixa de ser mercadoria trocada no mercado pelo seu custo de produção, embora continue a existir um sistema de exploração; as relações de produção deixam de ser capitalista (...) surgindo em seu lugar relações tecnoburocráticas de produção e a propriedade organizacional (...); a apropriação privada do excedente deixa de ser realizada através do lucro e passa a realizar-se através de ordenados; a repartição do excedente deixa de ser realizada com base no volume de capital de cada capitalista e passa a ser realizada de acordo com a posição do tecnoburocrata na hierarquia funcional. O sistema econômico deixa de ser coordenado pelo mercado e passa a sê-lo pelo planejamento centralizado (Bresser Pereira 1981:149-50).

Para os objetivos do presente estudo não interessa a questão do tecnoburocratismo enquanto *modo de produção*, uma postulação tão polêmica quanto de difícil sustentação.⁵ Importa aqui a análise do fenômeno tecnoburocrático que emerge da crescente intervenção do Estado na esfera produtiva, uma consequência da crise de valorização do capital imposta pelos conflitos distributivos do capitalismo contemporâneo. Neste particular, a análise de Bresser Pereira parece útil, particularmente a sua hipótese segundo a qual são insatisfatórias as explicações endógenas para o fenômeno tecnoburocrático, haja vista o seu aparecimento, após a segunda guerra mundial, em países tão díspares quanto os estágios de desenvolvimento de suas forças produtivas e relações de produção. Na verdade o fenômeno atinge países que já se encontravam na fase de desenvolvimento pleno do capitalismo industrial, da mesma forma que países mal saídos do estágio tribal de

⁵ Giannotti (1981) considera que a questão do valor na apropriação do excedente não foi suficientemente trabalhada por Bresser, enquanto Lima e Belluzzo (1981) fazem severas críticas à debilidade dos conceitos que sustentam a sua análise de modos de produção, concorrência e circulação, que na sua maneira de ver não satisfazem ao rigor das exigências científicas.

comunismo primitivo e tantos outros que vivenciavam o capitalismo mercantil, como explica Bresser Pereira (1981:134).

Parece também plausível a correlação diretamente positiva entre a tecnoburocratização acelerada dos países da periferia capitalista e a situação de dependência dos mesmos. O poder tecnocrático surge como o grande interlocutor das empresas transnacionais, compartilhando interesses comuns, ocorrendo, entretanto, a possibilidade de disputar parte do excedente apropriado localmente por essas empresas.⁶

A burocracia estatal no Brasil

Cabe agora a discussão sobre o lugar da burocracia na formação estatal brasileira. Essa discussão remete à evolução qualitativa e quantitativa do aparelho administrativo e relaciona-se diretamente às formas assumidas pelo Estado brasileiro ao longo de sua história. Uma realidade antes moldada no capitalismo politicamente orientado, de base econômica mercantil, sustentáculo da conquista e colonização portuguesa, e também da primeira forma institucional de Estado brasileiro, criada a imagem e semelhança do modelo patrimonial-estamental português.⁷

A dominação patrimonial é descrita por Weber (1977) como um caso especial de dominação patriarcal em que o poder doméstico é descentralizado com a distribuição de terras e pecúlios aos filhos e familiares mais próximos do senhor. Já a organização estatal-patrimonial refere-se à situação em que "o soberano organiza o poder político de forma análoga ao seu poder doméstico", mas este poder se estende sobre homens e territórios extrapatrimoniais. A expansão do domínio dos príncipes exige a organização da administração, o que é feito através da distribuição de funções, dando origem aos funcionários patrimoniais. Neste contexto, a posição do funcionário patrimonial resulta de sua subordinação ao monarca e o prestígio que desfruta ante os súditos é uma

⁶ Este argumento é desenvolvido mais sistematicamente por Furtado (1976).

⁷ Faoro (1989) e Buarque de Holanda (1976) admitem traços do patrimonialismo na sociedade brasileira contemporânea, tese esposada por Schwartzman (1982) que prefere falar de um *patrimonialismo moderno* ou neopatrimonialismo. Ver também Martins (1990).

mera consequência disso. Trata-se de um quadro administrativo que no tipo mais puro é desprovido de "competência" fixa, hierarquia racional, normas contratuais e formação profissional.

No Brasil, o funcionário patrimonial é a primeira manifestação de organização administrativa estatal que se vai firmando na medida em que o declínio da velha lavoura canavieira marca a perda progressiva de poder do senhor de terras, reforçado numa estrutura patriarcal caracterizada pela forte presença doméstica na vida social, "naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado", nas palavras de Buarque de Holanda (1976:50). A perda dessa influência corresponde à ascensão de outras ocupações urbanas tais como a da administração pública, atividades políticas e as profissões liberais. Mas os detentores dessas novas ocupações seriam os mesmos donos de engenho mal sucedidos e lavradores que se transferem para as cidades carregando consigo a mesma visão de mundo e valores de sua condição primitiva. É esta ordem burocrática encimada pelo soberano, sobrepondo-se aos cidadãos que vai imperar *pari passu* com o desenvolvimento do capitalismo mercantil dominado pelo Estado, onde a livre empresa, livre concorrência, o livre arbítrio e outras conquistas da revolução burguesa são anulados pelos monopólios e concessões reais. A função pública forma uma espécie de "patriciado administrativo"⁸ que congrega e domina a economia, e o cargo público, nada mais que uma concessão do rei, transforma o seu titular em legítimo portador de autoridade, conferindo-lhe também a marca da nobreza.

A sociedade colonial inaugura esse sistema administrativo que se tornaria uma peculiaridade histórica do Estado brasileiro. A estrutura patrimonial resiste ao impacto de novas forças sociais, cooptando-as, imobilizando-as e atraíndo-as para os cargos públicos. Consolida-se então uma categoria estamental dirigente que aos poucos adapta-se à modernização ensejada pelo avanço do capitalismo, mas não muda a sua estrutura. Tal adaptação, no plano interno, revela-se no aperfeiçoamento da administração que precisa fazer face ao crescimento da intervenção direta e dos

⁸ Expressão cunhada por Aragão (1950) e adotada por Faoro (1989:174).

diversos mecanismos de intermediação estatal na gestão econômica. No plano externo, completa-se com o ajustamento à ordem econômica internacional de onde absorve novos padrões de processos produtivos, mas mantém-se submissa na condição de economia dependente.

Essa capacidade de adaptação realçada por Faoro (1989) já pontificava na concepção teórica de Weber (1977:829) que salienta a compatibilidade do patrimonialismo com economias fechadas e abertas, com estruturas agrárias senhoriais e pequeno burguesas e com a presença ou não de uma economia capitalista. Além disso o autor já assinalava a possibilidade do funcionalismo estatal assumir características racionais burocráticas com a progressiva diferenciação de suas funções. Entretanto deixa claro que na sua natureza sociológica o cargo patrimonial seria tanto mais diferente do burocrático quanto mais puro fosse o tipo ideal de cada um deles. Faoro parece ter absorvido com muita propriedade o pensamento weberiano ao propor o conceito de estamento burocrático para caracterizar um novo momento da sociedade brasileira: a transição do caráter patriarcal do patrimonialismo "identificado no mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis" para o patrimonialismo estatal, caracterizado pelo predomínio junto ao núcleo central de poder, de um quadro administrativo, "o estamento que de aristocrático se burocratiza progressivamente em mudança de acomodação" (Faoro 1989:736).

Sobrepondo-se às classes sociais, o estamento burocrático é um corpo oficial que tutela um Estado onipresente e onipotente, cujas características são assim definidas nas irretoquíveis palavras de Faoro que justificam a longa citação:

Não se trata de uma classe, grupo social ou camada que se apropria do Estado, do seu mecanismo burocrático, para o exercício do governo. Uma categoria social fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria sem outros meios, assentada sobre posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como dispenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens. Essa coluna parte do imperador e vai até as eleições paroquiais, articula-se na vitaliciedade e se projeta às autoridades policiais e judiciárias, donas dos votos, no manejo caricato da soberania nacional (Faoro 1989:389-90).

E adiante complementa:

A opinião pública, os interesses de classe não têm autonomia: são a sombra do governo, do grupo encastelado na vitaliciedade ávida de buscar, na hereditariedade, o domínio além das gerações. A influência oficial sedimentada de tradições e vinculada a uma ordem econômica patrimonial, mercantilista nos processos, favorece certas atividades e estrutura, no Estado, os mecanismos de sua sobrevivência (Faoro 1989:389-90).

Embora só se possa pensar em política econômica racionalmente planejada na ambiência do Estado moderno, é possível conceber-se rudimentos de uma política dessa natureza no contexto patrimonialista e estamental. É Weber (1968a) quem reconhece isso ao admitir que o mercantilismo teria sido a primeira expressão genuína de política racional, reportando-se à Inglaterra do Sec. XIV. Para Fernandes (1976), que neste particular aproxima-se de Weber, a política econômica não é uma conquista recente e sua existência prescinde "controles políticos ativos sobre processos econômicos ou seus efeitos indesejáveis", bastando que "certas técnicas de dominação sejam aplicadas por estamentos, classes sociais ou em nome da coletividade, a defesa de situações e interesses ou da própria dominação política, a partir da ordem legalmente estabelecida" (Fernandes 1976:67).

Visto por esse prisma, é plausível afirmar-se como realidade histórica a manifestação, ainda no Estado monárquico de rudimentos de uma política econômica que refletia a nova dimensão das relações entre os agentes econômicos internos e externos, e o novo Estado independente. Esta protopolítica, mercantilista na sua essência, redimensiona as relações entre os agentes econômicos internos e externos, mas conserva e fortalece a estrutura econômica e social prevaiente no período colonial. Desnecessário especular sobre o sentido seletivo de tal política e os seus beneficiários, eis que o estamento burocrático é a própria conjunção do poder político e social encarnado na aristocracia senhorial agrária, associada ao poder metropolitano. Um poder que deixa de ser exercido por injunções políticas, inerentes ao sistema colonial, para consolidar-se indiretamente na forma de dominação econômica, agora exercida por novas potências emergentes da revolução industrial.

Mas existia algo contraditório na prática dessa política. Se por um lado privilegiava o apoio à continuidade da exploração de mão-de-obra escrava e os encargos de capital social voltados para a acumulação lucrativa, por outro lado esboçava algumas medidas tendentes a organizar e expandir a economia de mercado, buscando a diferenciação das atividades produtivas, principalmente em

relação às produções agrícola, artesanal e manufatureira, voltadas para o mercado interno. Era uma tímida tentativa de corrigir os efeitos distorsivos de uma economia primário-exportadora, dependente da importação de bens de consumo e fortemente heteronômica na produção e na aplicação do excedente econômico, como explica Fernandes (1976:86-149).

No entanto, é importante ressaltar que as intervenções governamentais tendentes a adaptar a economia às exigências das transformações do processo produtivo, em bases cada vez mais capitalistas, tinha um sentido fortemente centralizador, expresso numa teia de controles, concessões, outorga de privilégios e favores, a tal ponto de tornar impossível a atividade econômica fora do amparo oficial. "Atuante é a intervenção do Estado, secundária a presença dos particulares, agentes públicos mascarados em empresários" dirá Faoro (1989:434). Se o estamento burocrático prevalece no seu relacionamento com os agentes econômicos internos que jamais detiveram as rédeas do controle político, o mesmo não se pode dizer do seu relacionamento externo, dados os laços heteronômicos que vinculam a economia agroexportadora aos centros hegemônicos do capital internacional (Fernandes 1976). Neste particular esmaece-se a autonomia do Estado patrimonial e do seu estamento burocrático, instados a adotar políticas que transformam métodos e técnicas dos sistemas produtivos; que diferenciam a produção e expandem a economia de mercado, além de facilitar a transferência de excedente econômico para esses centros hegemônicos. Uma realidade que se observa na desigualdade das trocas comerciais, ante a disparidade de preços de importação e exportação, e através do pagamento de juros ao sistema financeiro internacional.

Apesar da persistência da estrutura de dominação patrimonial alicerçada na grande lavoura de exportação, a autonomização política e a progressiva burocratização dessa dominação alterariam sobremodo os processos sociais.⁹ Primeiro, pela consequência prática da emergência do Estado nacional para a vida econômica, organizando o mercado de gêneros de subsistência, estimulando a expansão da manufatura e criando infraestrutura de transportes e comunicações, além da prestação

⁹ Note-se que o estamento patrimonial de aristocrático se burocratiza, absorvendo alguns padrões técnicos da racionalidade capitalista, apenas para sobreviver aos novos tempos, sem que se operassem mudanças estruturais.

de serviços públicos, encargos essenciais para a organização e expansão da economia de mercado. Segundo, pelo que a burocratização da dominação patrimonial representou em termos de necessidade das camadas senhoriais desenvolverem suportes econômicos para assegurar a perpetuação dos seus privilégios políticos. Tais alterações acabaram se convertendo em "condição estrutural de desenvolvimento interno do capitalismo", tendo em vista que as mesmas coincidem com "o aparecimento e a diferenciação de novos papéis políticos, econômicos e sociais das camadas senhoriais e com a emergência, em seu seio, de um novo estilo de vida que intensificava o dispêndio com o *status*, a responsabilidade e a mobilidade horizontal", como assinala Fernandes (1976:75). Isto se torna mais perceptível a partir de 1870, quando a expansão da lavoura do café no Oeste paulista se processa mediante a substituição da mão-de-obra escrava pelo trabalho assalariado do imigrante europeu. Trata-se de um fenômeno completamente diferente do que acontecera na agroindústria canavieira nordestina onde a especificidade do tipo de desenvolvimento capitalista, enquanto modo de produção dominante, necessitou da reprodução de formas de relações não capitalistas, como demonstra Wanderley (1979).

Remetendo ao caso paulista, estava assim caracterizada uma situação capitalista burguesa no sistema agroexportador, conferindo nova dimensão ao papel social do senhor agrário que também extrapola o limite da modernização do sistema produtivo agroexportador para enveredar por empreendimentos comerciais e financeiros que o desenvolvimento urbano ensejava. Entretanto, não se pode perder de vista que tal situação capitalista burguesa equivale, simplesmente, à absorção pelo senhor de terras de algumas condições de agente econômico cujo dinamismo, ao se incorporar a contextos sócio-culturais anacrônicos tende a fortalecer os componentes arcaicos, ao invés de destruí-los. Esta contradição entre a modernização da base produtiva e a legitimidade formal do status senhorial, tão bem administrada pelo Estado monárquico, parece constituir a razão da inexpressividade do regime de classes para impulsionar o desenvolvimento capitalista do Brasil. "O horizonte cultural orienta o comportamento econômico capitalista mais para a realização do privilégio (ao velho estilo), que para a conquista de um poder econômico social e político

autônomo", sentencia Fernandes (1976:167), o que não deixa de explicar a sua "identificação com o capitalismo dependente e a persistência de complexos econômicos semicoloniais", completa o autor.

Nesta realidade patrimonial eivada de contradições e cingida por um capitalismo politicamente orientado, o estamento burocrático detém o controle do processo político sem dominar completamente a esfera econômica. Neste particular, a sua atuação tem relevo na implementação de políticas que transcendem a regulamentação formal liberal, podendo intervir diretamente, fazendo concessões, praticando incentivos e favorecimentos, sem abrir mão da regulamentação financeira, monetária e das relações de trabalho. No seu relacionamento com a sociedade civil o estamento se vale do provimento de oportunidades de ascensão política, conferindo prestígio e cargos a pessoas e grupos, ao tempo em que mantém rígido controle social para evitar que o impacto das exigências das novas forças sociais afetem a estabilidade do seu domínio. Um padrão de domínio que se serve das classes, sem que estas orientem o curso das mudanças: "refreadas ou combatidas quando o ameaçam, estimuladas, se o favorecem", como afirma Faoro (1989:745).

Enfim, com a "desaristocratização" do estamento e sua crescente burocratização verifica-se uma maior concentração de poder em mãos de um chefe, antes o imperador, depois o presidente (e mesmo o ditador, vide o Estado Novo), encarnando a figura do bom pai que tutela, concede benefícios e faz justiça, sem se ater a normas objetivas e imparciais. Nessas circunstâncias, o Estado é o polo condutor da sociedade concentrando as esperanças de todos os segmentos que se vêm compelidos a invocar proteção e favores, muito longe de serem atores de uma vontade coletiva.

Nem o advento da República romperia de pronto este quadro de dominação. A formalização de uma nova ordem social competitiva e de um arremedo de jogo político de inspiração liberal, mas restrito a uma pequena parcela da população, e ainda assim viciado pelas fraudes eleitorais, não foram suficientes para abalar o estamento burocrático, que ainda teria muito fôlego no Estado oligárquico. A sua sobrevivência é explicada pela capacidade de desenvolver

padrões de conduta que puderam se amoldar às vicissitudes internas, sobretudo ajustar-se às transformações da ordem econômica internacional.

No Estado oligárquico o estamento burocrático vai administrar uma política econômica centrada na intermediação comercial e financeira da agroexportação, realizada na forma de divisas estrangeiras, cuja preservação era vital para tornar viável o circuito *produção-financiamento-comercialização-acumulação-produção*. A estabilidade da forma de valor *divisas* é elemento fundamental da formação da renda dos produtores da agroexportação e, ao mesmo tempo, na realização do circuito mencionado, particularmente no que diz respeito ao financiamento da comercialização externa dos produtos de agro-exportação, como ressalta Francisco de Oliveira (1984:17). Daí o significado da política cambial na Economia da República Velha, onde o Estado interviu com desenvoltura no atendimento seletivo dos interesses da burguesia agrária. A oligarquia agrária com fortes matizes burgueses é a principal beneficiária das políticas que visam prioritariamente a estabilidade cambial e a valorização do café. O que não deixa de coincidir com os interesses da burocracia em arrecadar mais sobre os valores de exportação, não apenas como garantia da sua reprodução enquanto categoria social, como para sustentar as ações alocativas e produtivas do Estado. Identificado com a nova dimensão burguesa do seu papel, o fazendeiro de café do Oeste paulista não só procura modernizar o sistema produtivo agrário como também extrapola este limite para enveredar nas oportunidades econômicas, comerciais e financeiras acenadas pelo estilo de desenvolvimento urbano. Um processo analisado com muita precisão por Silva (1976) mostrando como a burguesia emerge do dinamismo de uma economia que expressa o desenvolvimento do que ele denomina *capital cafeeiro*, não mais confinado ao circuito da produção. Este capital apresenta a um só tempo as características do capital agrário, comercial e financeiro, manifestando-se desde a metade do século XIX como uma unidade, embora sob o domínio do capital comercial, principalmente em razão do fraco desenvolvimento das relações de produção capitalistas no Brasil de então.

Ao contrário da lavoura cafeeira, a empresa açucareira soçobrava em razão das oscilações dos preços internacionais, agravados pelo anacronismo do sistema produtivo baseado na mão-de-obra escrava, a custo cada vez mais proibitivo, e pelas restrições do crédito hipotecário, resultantes da lei bancária de 1860 que punha freio às emissões de papel moeda sem lastro em ouro. Vem daí a descapitalização que historicamente iria pesar sobre o Nordeste, dando origem às disparidades regionais e às discriminações que prevalecem até os dias atuais.¹⁰

É na vigência do Estado populista que a burocracia estatal, fundada na norma legal e na racionalidade técnica é esboçada com a criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O DASP pretendia dar um caráter mais racional à máquina administrativa, pela criação de um serviço público de elite, com rígidos controles de seleção e promoção de pessoal, para articular os novos fundamentos conceituais da ação governamental fundados no fortalecimento do poder central e nas mudanças econômico-sociais instituídas pela Revolução de 30. Tratava-se de restaurar, no plano interno, o controle da União sobre a administração pública que, num simulacro de federalismo, subordinava-se aos interesses das oligarquias regionais detentoras de poder político. No nível econômico-administrativo, o DASP seria o instrumento de modernização com o qual se criariam as bases de uma administração dita científica e meritocrática, de inspiração weberiana e calcada em alguns pressupostos da experiência americana do *Civil Service* e *Bureau of Budget*. Mas a prática iria mostrar que os valores tradicionais do clientelismo político brasileiro, a despeito das mudanças institucionais e das reformas administrativas, resistiriam às tentativas de modernização, não vingando a separação entre o político e a administração pleiteada por uma suposta cientificização dos procedimentos administrativos. Uma tendência que permaneceria por muitas décadas, principalmente no Nordeste brasileiro, onde a hipertrofia da burocracia estatal e o poder das oligarquias jamais foram antagônicos, como demonstra Bursztyn (1984).

¹⁰ Para o aprofundamento da análise das políticas estatais na especificidade do processo de acumulação na economia canavieira do Nordeste do Brasil, onde se articulam a propriedade dos meios de produção industrial e a propriedade fundiária, ver Wanderley (1979).

O estudo de Graham (1968) conclui que o DASP, a quem cabia supervisionar o novo sistema administrativo sob a égide da meritocracia, teve a sua tarefa dificultada pela conveniência política do governo que pensava muito mais em centralizar os mecanismos de controle de sua máquina administrativa do que propriamente imprimir um caráter científico à administração. Não tardou que o DASP se tornasse uma superagência governamental, extrapolando os limites eminentemente técnicos que inspiraram a sua criação, para promover o empreguismo e o clientelismo como forma de cooptação de forças de sustentação da ditadura Vargas. Uma conclusão contestada por Wahrlich (1983). Na sua análise, a autora rejeita a tese de que o DASP teria sido instrumento do cartorialismo para servir à barganha de apoio político por emprego público. A hipertrofia do funcionalismo federal como forma de resolver o problema de desemprego da classe média, um dos baluartes da Revolução de 1930, também é negada. Wahrlich (1983) prefere admitir que mesmo não conseguindo instaurar de forma plena o regime do mérito e da racionalidade administrativa, as reformas dos anos 30-45 é que teriam golpeado o Estado cartorial prevalecente na República Velha. Como reforço à sua argumentação, assinala que as referidas reformas extrapolaram este limite ao contribuir com as atividades fim do desenvolvimento econômico e social, a exemplo de sua participação na criação e organização de muitas autarquias, sociedades de economia mista e órgãos de deliberação coletiva (Conselhos, Comissões e Coordenações gerais). Inclusive, conclui a autora, o DASP exercia funções legislativas quando estava fechado o Congresso, auxiliando o presidente no exame de projetos de decretos-lei que lhe eram submetidos à sanção.

A despeito das críticas, há que se reconhecer a importância do DASP como marco do fortalecimento da administração pública estatal que montou a estrutura administrativa do Estado brasileiro em bases mais racionais, mesmo não logrando a plenitude de seus objetivos calcados na utopia da administração científica. A centralização burocrática e a verticalização do poder terminaram por neutralizar, em grande parte, a força decisória das oligarquias regionais que cederam espaço para um novo ator, o funcionário público da ditadura, assumindo o Estado a sua

própria ideologia, distanciando-se cada vez mais da sociedade civil. Como consequência, o estamento burocrático que já se formara desde os tempos coloniais, nos moldes patrimoniais, passa por sucessivas transformações até consolidar-se com caracteres modernos para atender às exigências de um novo padrão de desenvolvimento do capitalismo politicamente organizado. Verifica-se uma expansão qualitativa e quantitativa do intervencionismo estatal e o estamento burocrático emerge como uma força social capaz de administrar os novos setores estatizados por um governo caracterizado por Garcia (1978:19) como "liberal-nacionalista-ditatorial".

O fenômeno do expansionismo estatal ocorreu em três níveis:¹¹ Inicialmente, mais ao nível de formulação de política econômica e social do que da ação direta. Foram criados órgãos formuladores de políticas públicas, a exemplo de Comissões, Conselhos e grupos de assessoramento integrados por representantes que associam o Estado à classe dirigente nacional. Muitos destes órgãos tiveram duração efêmera, mas constituíram o embrião do que anos mais tarde se conheceria como tecnocracia estatal, que prevaleceu a partir de 1964. O segundo nível de intervenção caracteriza-se pela criação e expansão de órgãos de linha da administração direta, como ministérios, além de autarquias e agências de desenvolvimento. São órgãos executivos que não apenas regulamentam, mas dirigem, fiscalizam e controlam. Finalmente, a expansão da ação do Estado pela via empresarial, com a criação de empresas mistas (sociedades anônimas) e empresas públicas. Tem-se então um Estado que não se limita às funções clássicas, no plano econômico, de administração fiscal e monetária e regulamentação das atividades de uma economia de mercado. Ele amplia as suas ações no setor produtivo de bens e serviços, ocupando espaços tradicionais da iniciativa privada. "As condições objetivas do desenvolvimento lhe impõem a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar capital financeiro e supervisionar, globalmente, a acumulação de capital" conforme assinalam Coutinho e Reichstul (1975:37).

¹¹ Conforme caracterização de Botero (1985). Outros autores ocupam-se do assunto com uma perspectiva analítica diferente, mas enfatizando a forte intervenção estatal na economia, em todas as formas institucionais assumidas pelo Estado brasileiro, desde a sua origem. Ver Suzigan (1976 1988 e 1989) e Vilella e Suzigan (1973).

A ação empresarial do Estado que se manifesta mais claramente nas décadas de 40 e 50 com a criação de empresas para operar nos setores básicos da economia (aço, petróleo, energia elétrica e transportes), intensificar-se-ia a partir do golpe de 1964, juntamente com a manifestação do fenômeno tecnoburocrático. Mas é nos anos 70 que parece ter atingido o auge, com o Estado controlando expressivas parcelas da produção de bens e serviços e da acumulação de capital.

Em meados dessa década, no universo de das 731 empresas entre as maiores de 48 setores de atividades das indústrias extrativa mineral, de transformação, construção civil e engenharia, e de serviços de utilidade pública, 115 eram governamentais. Tais empresas estatais eram responsáveis por 54% do patrimônio líquido total, 25% do faturamento, 33% do lucro líquido e 30% do emprego gerado. Em termos médios, empregavam o dobro do número de pessoas em comparação com as empresas privadas nacionais e multinacionais, apresentando também uma densidade de capital aplicado muitas vezes maior. Entretanto, a rentabilidade sobre o patrimônio líquido era 50% menor que a das empresas privadas, o que não surpreende, em razão do lucro não ser o principal objetivo de muitas empresas estatais. Por outro lado, ainda no mesmo período, como agente financeiro, o Estado arrecadava mais de 50% dos depósitos à vista, 75% dos depósitos em caderneta de poupança e pouco mais de 16% dos depósitos a prazo fixo. Em termos de alocação de recursos, supria mais de 75% dos empréstimos para investimento e quase 44% dos empréstimos para capital de giro. Além disso, o Estado era responsável por 35% da demanda de bens de capital de produção interna (Suzigan 1976).

Mais recentemente, em fins da década de 80, uma tendência neoliberalizante ganha corpo nas hostes governamentais, no sentido de reduzir o controle do Estado sobre o sistema produtivo e os gastos sociais que sustentam as suas políticas legitimadoras.¹² A desestatização e a redução do déficit público se transformam em palavra de ordem da re-estruturação da economia. Ainda assim, em 1993 a participação do Estado ainda é quase total nos serviços públicos (energia elétrica,

¹² Tavares (1988:27) ironiza este neoconservadorismo no Terceiro Mundo como portador de uma ideologia bifronte: "são liberais de linguagem, para fora, e para dentro, na prática são altamente intervencionistas."

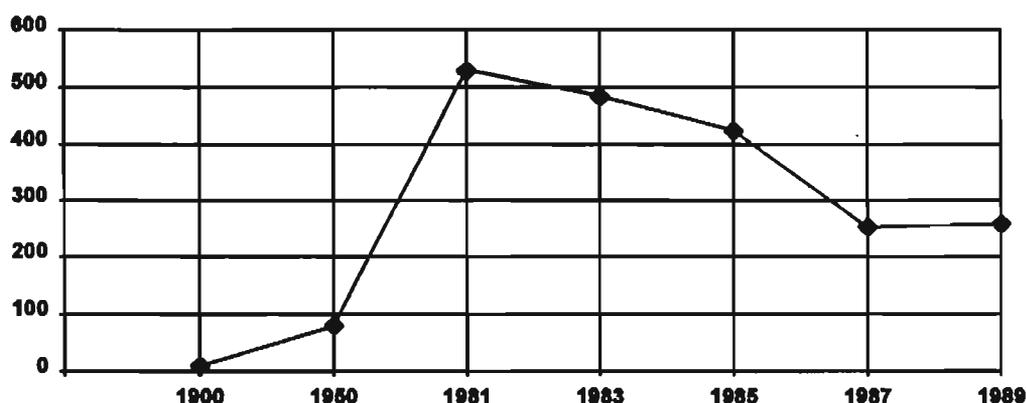
telecomunicações, água, esgoto e outros), 66% da química e petroquímica, 61% da mineração, 33% da distribuição de petróleo, 31% dos serviços de transporte, 9% de material de transporte, 8% da metalurgia e 2% da informática, sem contar com a grande participação como agente financeiro e no mercado de capitais (Rossi 1993).

No momento em que o Congresso Nacional se preparava para a revisão constitucional, prevista nas disposições transitórias da Carta de 1988, uma pesquisa da Datafolha, realizada em agosto de 1993, mostrava que a maioria dos brasileiros, 74% contrariava as opiniões dos congressistas que se alinhavam com os empresários e economistas de diversas tendências, favoráveis à redução do papel interventor do Estado. Em outras palavras, 55% achava pequena demais a participação do Estado na economia, desejando maior intervenção e mais 19% considerava adequada às necessidades atuais, enquanto apenas 15% achava grande demais e 11% não sabia responder. Tudo isso, a despeito de 64% admitir que o governo administra mal o dinheiro público. Quanto ao controle de preços, 87% da população concordava que o governo deveria exercer este papel. É interessante salientar que "o mesmo espírito estatizante" fôra detectado quatro anos antes em pesquisa realizada pelo órgão, em conjunto com o Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).¹³

A despeito dessa expressiva presença do Estado na economia, transcendendo a expectativa liberal de mera regulação e garantia do processo de acumulação, não existe qualquer justificativa socializante para explicar a dimensão de tal intervenção. Passado o período de uma provável motivação ideológica de caráter nacionalista no período anterior ao golpe de 1964, há quem admita, a exemplo de Evans (1980), uma conjugação de interesses da empresa governamental com as empresas privadas nacionais e estrangeiras formando uma *tríplice aliança* no que parece ser seguido por Suzigan (1988) quando diz que "a atuação do Estado e o papel que desempenha na economia tem contribuído mais para viabilizar essa *menage a trois* do que impedi-la, como querem os críticos da estatização" (p.130).

¹³ Ver Folha de São Paulo, edição de 19/9/93, pág. 18 do Caderno 1.

A Fig. 4 visualiza o crescimento do número de empresas estatais brasileiras que no começo deste século não passava de 10, elevando-se para 80 em 1950, chegando ao recorde de 530, em 1981, para depois experimentar uma queda progressiva na década de 80. Lamentavelmente as fontes consultadas para a composição do gráfico apresentado na Fig. 4 não informam o comportamento da variável examinada numa sequência regular anual ou decenal, sinalizando a inexistência de dados concretos. Mas é notório que o regime militar foi o artífice da elevação em maior grau da estatização da economia nacional.



Fonte: Marcelino (1987) e SEPLAN (1985 e 1989)

Obs.: As lacunas entre os anos são devidas à inexistência de dados.

Fig. 4. Expansão da ação empresarial do Estado entre 1900-89, de acordo com a evolução do número de empresas públicas.

A moderna burocracia emergente, amplamente capacitada para as tarefas do planejamento, aos poucos vai assumindo o controle político das grandes decisões do governo, fenômeno que também passa a ocorrer na ambiência da iniciativa privada, com a separação dos proprietários da gerência dos negócios que fica sob comando de *managers* altamente especializados. Tal burocracia é então chamada de tecnoburocracia em razão dos seus componentes conciliarem individualmente as características do tecnólogo, condição de sua origem e formação, com a de burocrata, por opção e por conquista. Esta associação facilita a interação entre as tecnocracias pública e privada que ainda têm em comum, como lembra Sousa (1979), a consciência da necessidade de conjugação de

esforços dos dois setores para a viabilidade de ambos. Já foi mostrado aqui, com exemplos, o quanto é comum a mobilidade dos tecnocratas de um setor para o outro, ora ocupando cargos importantes do setor público, ora dirigindo ou assessorando grandes empresas privadas. Diniz e Lima (1979), em seu estudo sobre as elites e a administração pública no Brasil chamam a atenção para o fato dos ocupantes de cargos públicos, notadamente da administração financeira, geralmente pertencem ou pertenceram aos quadros da iniciativa privada, do mesmo modo que muitos dos executivos da área financeira privada já passaram pela administração pública antes de seu ingresso nessas grandes organizações.

Se existe um comprometimento das políticas de Estado com o processo de acumulação no sentido global, como se decide a seletividade dessas políticas, levando-se em conta a multiplicidade de interesses entre os segmentos capitalistas e, também, da própria tecnoburocracia estatal na apropriação do excedente? É o que se pretende mostrar a seguir.

Uma arena de conflitos

Passado o estágio do funcionalismo patrimonial, onde se observa uma rigorosa superposição entre o interesse público e o privado, e a seletividade de políticas é uma simples questão de vincular os objetivos governamentais à realização de um orçamento que atenda aos pleitos da oligarquia agroexportadora, o Brasil começa uma nova fase. O surgimento de novos atores sociais como consequência da irresistível tendência de modernização capitalista, tutelada pelo Estado, exige também a modernização da estrutura administrativa para consolidar a transmutação de uma economia agroexportadora para uma economia urbano-industrial. Este processo vai exigir uma aliança tática entre interesses agrários e industriais que vai ser administrada por uma burocracia de Estado que se depara com a necessidade de planejamento da ação estatal. A necessidade de prefixação dos objetivos das políticas públicas coloca então a seletividade como uma questão fundamental; certamente invocada em função de pressupostos técnicos que formalmente buscam o equilíbrio e a exeqüibilidade dessas políticas, mas que na verdade são precedidos pelo jogo de

forças sociais, a cuja estrutura de dominação se relaciona a burocracia estatal formuladora dessas políticas. O Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia), instituído em 1948, no governo Dutra, coloca-se entre as primeiras tentativas sistematizadas que expressam a seletividade de políticas públicas no Brasil.¹⁴ Enquanto técnica de planejamento, o Plano SALTE teria fracassado, na opinião de especialistas como Costa (1971), em razão da precariedade da máquina administrativa que dificultava a ação e o controle, convertendo-se em simples fonte de suplementação de verbas. Uma análise setorial da previsão e realização de despesas não deixa dúvida quanto ao privilegiamento dos setores de transporte e energia, o que é consentâneo com a proposta desenvolvimentista pela via da industrialização, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1. Despesas setoriais previstas e realizadas no Plano SALTE (1949-53), em termos percentuais.

Setor	Previsto (%)	Realizado (%)
Saúde	13,26	8,11
Alimentação	13,63	1,62
Transportes	56,99	77,07
Energia	16,22	13,20
Total	100,00	100,00

Fonte: Costa (1971:24)

A mesma tendência é observada na avaliação do Plano de Metas instituído no Governo Kubitscheck, em 1955, conforme se percebe na Tabela 2.

¹⁴ Antes do Plano SALTE existiram, sem muito rigor técnico de planejamento, o Plano especial de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional (1939) e o Plano de Obras e equipamentos (POE), implantado em 1944. Ambos tiveram como objetivo central oferecer condições infra-estruturais para o desenvolvimento industrial e criar a indústria de base no Brasil.

No Plano Metas, o alcance médio das atividades programadas foi de 67%, com a seguinte distribuição setorial: Transportes: 81,2%; Indústrias de base: 72%; Energia: 60%; Educação 50%; e Alimentação: 49,3%. Na verdade, os setores de educação, saúde, alimentação e habitação que configuram as ações governamentais de alcance social sempre foram negligenciados nos planos e programas federais brasileiros. Pelo menos é o que sugerem os dados da Tabela 2.

Tabela 2. Participação percentual dos setores mais contemplados nos planos governamentais, na primeira etapa do planejamento no Brasil (1939-66).

Setores	Plano Especial 1939-43	Plano de Obras 1944-46	Plano SALTE 1949-54	Plano de Metas 1956-60	Plano Trienal 1963-65	Plano PAEG 1964-66
Transp.	46,8	43,3	77,1	41,2	29,3	25,0
Energia	6,8	1,8	13,2	41,1	21,9	30,0
Indúst.	19,6	0,0	0,0	11,4	18,6	16,1
Outros	26,8	54,9	9,7	6,3	30,2	28,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Costa (1971:421) e PAEG (1995).

Essa tendência se mantém na medida em que se amplia a participação do Estado na economia e se sofisticava a planificação das políticas econômicas através de uma gama diversificada e complexa de mecanismos de intervenção, como os que se verificaram no período pós 64 quando o Plano de ação econômica do governo (PAEG, 1964-66), o Programa estratégico de desenvolvimento (PED, 1968-70) e os Planos nacionais de desenvolvimento (PND, a partir de 1970).

Importa aqui considerar o sentido da seletividade dessas políticas e a correlação de forças que pesa nas decisões dos *policy-makers*, um fato que a maioria deles faz questão de omitir, seja

pela presunção de cientificidade do planejamento, seja em nome de uma suposta participação democrática na tarefa de planejar. Ressalte-se que na apresentação do Programa de ação governamental 1964-67, o então ministro do Planejamento Roberto Campos não se inibia em afirmar, meses após o golpe de 64: "quando se escrever a crônica econômica da Revolução, a etapa que agora se inicia deverá caracterizar-se principalmente pelo diálogo", ao tempo em que proclamava a necessidade da "indisfarçável compreensão e participação de todas as camadas populares". A "divulgação massiva" do plano parecia constituir para o ex-ministro a medida de democratização e participação popular, depois de "meses de introspecção criadora" (sic) (Brasil 1966:5).

Os mecanismos formais de participação como o Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN), instituído pelo Dec. 53.914 de 11/05/64, onde teriam assento representantes patronais, dos trabalhadores, técnicos de reconhecida competência e órgãos regionais e estaduais, se tornaram figuras decorativas e efêmeras, de serventia apenas para justificar a pseudo neutralidade das decisões governamentais na esfera econômica. Uma neutralidade que não existe haja vista que as políticas macro-econômicas (monetária, fiscal e cambial) são os instrumentos mais hábeis de favorecimento dos grandes grupos privados do mercado capitalista, principalmente a política monetária que ao decretar a alta de juros faz crescer o setor rentista da economia, favorecendo os especuladores que detêm o domínio do capital financeiro. "Na verdade o Estado faz as regras do jogo econômico sempre ligado ao surgimento de grandes grupos. Não há nenhum grande grupo no mundo que não tenha surgido com o apoio decisivo e discriminatório do Estado", afirma Tavares (1988:27).

Do ponto de vista sociológico, cumpre analisar como a burocracia estatal se articula concretamente com a estrutura de classes para mediar os diversos interesses em jogo, além do seu próprio, na formulação e implementação de políticas públicas. Recorde-se que o pessoal burocrático do Estado, mesmo não constituindo em si uma classe ou fração de classe, tem uma origem de classe

- o que não importa muito, já que na estrutura burocrática pode assumir valores e comportamentos de outra classe, o que Poulantzas chama de lugar de classe, este sim o aspecto fundamental de suas atitudes que deve ser levado em conta. Como não se trata de uma categoria homogênea, existem diferenciações de acordo com o grau de autoridade formal, posição na estrutura organizacional, capacidade de tomada de decisão, valores e lealdades básicas que fundamentalmente distinguem dois tipos principais: (1) o tecnocrata do escalão dirigente nos diversos níveis da administração: e (2) o burocrata que simplesmente medeia as chefias e a execução, como correia de transmissão de ordens a serviço de fins objetivos e impessoais. O IUPERJ (1978), referenciado no caso do Ministério da Agricultura, analisou o processo burocratização e expansão do Estado brasileiro tendo como foco de análise as chamadas elites burocráticas. O estudo sugere uma tipologia diferenciada dentro do grupo da administração superior formada de (1) executivo de topo; (2) burocrata de carreira; (3) técnico de carreira e (4) técnico assessor.

A tecnocracia do escalão dirigente, ocupando o topo das estruturas organizacionais, é a responsável pelas grandes decisões de políticas públicas. Decisões que não são consensuais, pacíficas, eis que são formuladas em meio a divisões, contradições e clivagens que refletem no âmago do aparelho estatal as contradições da sociedade. Políticas que via de regra favorecem à acumulação capitalista não porque sejam instrumentadas de fora pela burguesia ou suas frações dominantes como sugere Milliband (1972); ou simplesmente limitadas por constrangimento estrutural que impede a soberania dos processos políticos, como está em Poulantzas (1980). Se este condicionamento estrutural de classes de alguma forma é necessário à explicação das políticas públicas e sua compatibilidade com a valorização do capital, não é suficiente. O que parece existir é uma coincidência de interesses entre a tecnocracia estatal e a classe capitalista no seu conjunto, ainda que persistam conflitos na apropriação do excedente econômico, tornando mais acirrada a disputa quando este excedente é escasso. A aceitar tal raciocínio, admite-se que o auto-interesse institucional Estado é o móvel de sua ação organizacional e administrativa, tendente a assegurar e ampliar as condições da acumulação capitalista. É que a sobrevivência e a estabilidade do Estado

dependem da arrecadação de tributos advindos da valorização do capital privado e, em parte, de sua capacidade de ação empresarial direta, através das empresas públicas. Uma afirmação reforçada pela análise da série histórica do crescimento do PIB e da arrecadação tributária no Brasil entre 1970-87 (Tabela 3).

Tabela 3. Variação anual do PIB brasileiro e da arrecadação da União entre os anos 1970-87.

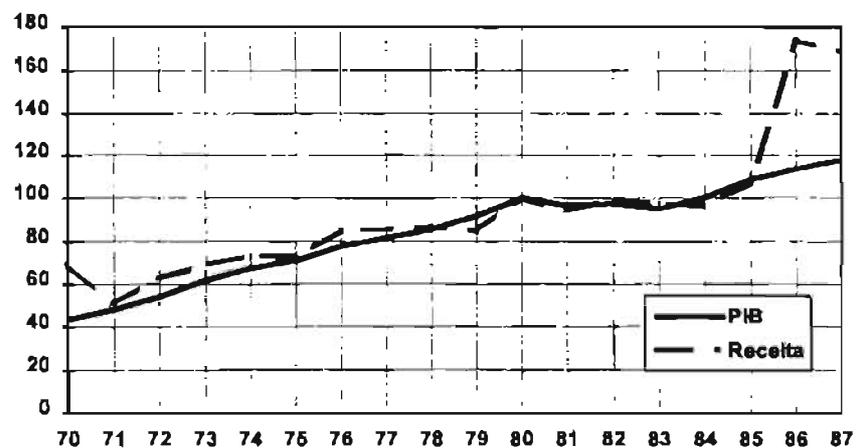
ANOS	PRODUTO INTERNO BRUTO		ARRECADADAÇÃO DA UNIÃO*	
	Preços de 1980 (Cr.\$ milhão)	Índice real (1980=100)	Preços de 1980 (Cr.\$ milhão)	Índice real (1980=100)
1970	5.503.306	43,5	851.999	69,3
1971	6.124.629	48,5	629.106	51,1
1972	6.862.647	54,3	772.940	62,8
1973	7.822.046	61,9	850.417	69,1
1974	8.529.158	67,5	900.755	73,2
1975	8.973.527	71,0	898.133	73,0
1976	9.852.036	77,9	1.044.680	84,9
1977	10.306.214	81,5	1.048.155	85,2
1978	10.802.974	85,5	1.067.775	86,8
1979	11.581.868	91,6	1.042.612	84,8
1980	12.639.293	100,0	1.230.018	100,0
1981	12.515.877	96,7	1.161.465	94,4
1982	12.328.263	97,5	1.222.744	99,4
1983	12.016.358	95,1	1.197.626	97,4
1984	12.701.290	100,5	1.192.105	96,9
1985	13.750.417	108,8	1.318.747	107,2
1986	14.099.000	113,7	2.139.465	173,9
1987	14.611.000	117,8	2.077.898	168,9

Fonte: IBGE. Estatísticas históricas do Brasil, 1990.

*Preços e índices referentes à arrecadação, foram calculados pela CEA/ EMBRAPA, a partir de dados primários destas mesmas estatísticas.

Procedendo-se à análise da relação entre a evolução dos valores do PIB e da arrecadação de receitas pela União, tomando-se a série histórica de 1970 a 1987, encontrou-se uma correlação fortemente positiva. Pela aplicação do teste estatístico de correlação linear de Pearson, obteve-se o índice $r = 0,84^{**}$, altamente significativo ao nível de 1% de probabilidades.¹⁵

A Fig. 5 ilustra com muita precisão a evolução do crescimento das duas variáveis, de acordo com os números apresentados na Tabela 3.



Fonte: Tabela 3

Figura 5. Efeito da correlação linear positiva entre a elevação do PIB brasileiro e a arrecadação de receita da União, entre os anos 1970-86.

Nessa perspectiva, a expansão e o fortalecimento do poder burocrático que ocorreu no Brasil com mais intensidade a partir de 1964, longe de significar o divórcio completo entre o Estado e a sociedade civil representou, na verdade, uma mudança no processo onde "a ordem civil e a ordem política se reorganizam e entrelaçaram a partir de um novo arranjo, pelo qual os antigos instrumentos de existência política das classes dominantes cederam o passo a novas formas", usando palavras de Cardoso (1975:184). Se os instrumentos tradicionais tais como partidos políticos, sindicatos, e grupos de pressão foram neutralizados, as próprias organizações estatais

¹⁵ O teste de significância *t Student* apresentou um valor observado $t_o = 23,71$ para um valor calculado $t_c = 2,878$

passaram a ser utilizadas como instrumento político. A nova relação Estado e sociedade vai ser mediatizada pelas burocracias pública e privada e o sistema político que atravessa horizontalmente as duas estruturas, trazendo para o interior do Estado os interesses da sociedade civil é denominado por Cardoso de "anéis burocráticos". Tais anéis articulam interesses públicos e privados que se fundem sob a égide da racionalidade, eficiência e eficácia da empresa pública e da grande empresa privada, tendo como polarizador ideológico os "objetivos nacionais", acima das classes.

Mas o processo é muito complexo dada a heterogeneidade dos segmentos componentes deste bloco de poder e a contradição dos interesses em jogo, ainda que haja um acordo quanto à preservação da ordem econômica e social vigente. A tecnoburocracia estatal, cindida em várias facções, é palco de uma disputa interna entre os que defendem o primado do capital estatal e das empresas públicas e aqueles que, dadas as suas ligações com setores do capital privado industrial, comercial, financeiro e agrário, defendem pontos de vista que atendem aos interesses privados seja por lealdade orgânica (muitos deles são oriundos dessas empresas privadas), seja por convicção. Mas o conflito não fica apenas entre as duas facções do capital que encarnam os interesses do capital público e do privado. Existe a disputa pelo privilégio de contratos, concessões, incentivos e isenções fiscais e outros instrumentos de política pública que vão envolver os anéis burocráticos numa acirrada luta em favor de grupos, conglomerados e capitais individuais com os quais se afinam. Tem-se então a tecnoburocracia como um ator social importante que intervém na formulação de políticas públicas não apenas como aparelho institucional preocupado com a reprodução das condições de sua sobrevivência, mas também como elo de ligação com a sociedade civil, ocupando, no regime autoritário, o espaço da ação partidária e sindical.

No próximo capítulo será focalizada a seletividade enquanto processo político mediante o qual o Estado toma as suas decisões no sentido de ordenar e regulamentar as relações de troca e intervém diretamente na economia, estabelecendo complementaridade entre o aparato político e o sistema econômico capitalista.

PARTE II

A SELETIVIDADE NA ANÁLISE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS: O CASO DA EXTENSÃO RURAL

CAPÍTULO 5

A SELETIVIDADE DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Até aqui a seletividade de políticas públicas foi tratada em nível de macroanálise, incluindo os aspectos conceituais e metodológicos, bem como a sua manifestação no modo particular de desenvolvimento do Estado brasileiro e de sua burocracia. No presente capítulo a discussão se desloca para o nível analítico intermediário, onde a seletividade será contextualizada no processo de formulação de políticas agrícolas. Serão enfocadas, em primeiro lugar, as formas como a tecnoburocracia estatal se articula com os atores sociais na formulação dessas políticas, perscrutando-se a possível dimensão de classe que preside o processo nas suas diversas instâncias decisórias. Tais instâncias constituem arenas de conflito onde estão em jogo os interesses individuais múltiplos que o Estado precisa decantar num interesse geral, orientado para a seleção do que for compatível com a acumulação capitalista e sua legitimação perante as massas. O que nem sempre o Estado consegue conciliar, mormente em situações de crise. Em seguida, buscar-se-ão as evidências empíricas desse processo seletivo tendo como unidade de análise as diretrizes de política econômica para a agricultura do assim chamado Plano Brasil Novo do Governo Collor e outros eventos que oportunizam o alinhamento de núcleos burocráticos governamentais a interesses dos setores classistas.

Para se ter uma idéia de como os atores sociais se articulam com os núcleos tecnoburocráticos de poder que decidem sobre políticas públicas, primeiro é preciso conhecer como esses núcleos se organizam em unidades decisórias. Tais unidades caracterizam-se por arranjos institucionais e instâncias decisórias que se alternam ao longo do tempo, conservando porém a hierarquia. No topo dessa hierarquia pode estar um órgão colegiado, como o Conselho Monetário Nacional (CMN), que prevaleceu no período de 1965-73; o Conselho de Desenvolvimento

Econômico (CDE), como sucedeu entre 1974-78, ou então a própria Secretaria de Planejamento, como ocorreu, por exemplo, entre 1979-82. Outras instâncias de menor poder decisório encontram-se nos níveis: (1) interministerial, onde se concentram os segmentos operacionais de menor peso estratégico, que articulam programas, projetos e orçamentos; e (2) executivo, onde se incluem as secretarias executivas de unidades vinculadas a órgãos colegiados, a exemplo do Banco Central, BNDES, CACEX e outros que têm assento no Conselho Monetário Nacional.¹ 1

A imagem dos "anéis burocráticos" criada por Cardoso (1975) para ilustrar a articulação política entre a sociedade e o Estado, no ciclo de governos autoritários, ainda pode ser utilizada, com razoável chance de acerto, para expressar os diferentes vínculos entre os *policy-makers* e segmentos individuais, grupais e de classe na estrutura social. Como a maioria das políticas implica o reconhecimento explícito de perdas e ganhos para segmentos específicos, elas são articuladas em meio a conflitos interburocráticos que refletem a competição entre frações da sociedade. A seletividade de políticas públicas é um processo definido pela dimensão de poder dessas facções nos diferentes níveis decisórios da organização tecnoburocrática que também tem seu auto-interesse na disputa.

Desta forma, as alternativas de política a serem implementadas surgem de escolhas a partir de uma agenda mais ampla que acolhe, preferencialmente, os interesses do bloco no poder e, em subjacência, alguns pleitos dos segmentos excluídos. Como explica Pedone (1986), os grupos organizados da área trabalhista também conseguem colocar na pauta de decisões alguns dos seus pleitos, o que não é suficiente para produzir mudanças estruturais que eles muitas vezes esperam. Essa agenda é formada, pois, em função de compromissos gerais assumidos pelo governo nas campanhas eleitorais e de pressões setoriais que dividem a tecnoburocracia de acordo com a sua afinidade e laços de lealdade a determinadas facções da sociedade. Na medida em que se afunilam as instâncias decisórias, a agenda vai sendo progressivamente reduzida em função da

¹ Sobre as transformações do setor público e suas características operacionais enquanto mecanismos decisórios de política econômica, ver Monteiro (1983).

disponibilidade de recursos, da viabilidade técnica e, principalmente, da correlação de atores sociais que têm interesses em jogo. A batalha final é travada na unidade de decisão superior, onde se concentram os *policy-makers* mais influentes, uma elite tecnocrática encastelada na chamada área econômica governamental (Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento, num corpo único ou fragmentado, e órgãos colegiados como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Conselho Monetário Nacional, antes comentados). Trata-se de um espaço decisório onde também prevalecem as contradições de interesses de seus membros, divididos que são entre as opções políticas que procuram justificar como mais racionais, para concretizar um suposto interesse geral que corresponde à sua visão de boa sociedade, jamais declinando seus interesses reais.

Analisando o caso brasileiro, Mueller (1980, 1988 e 1990) trabalhou com um modelo derivado de Ilchman & Uphoff (1969), identificando na burocracia governamental dois grupos que refletem a competição de forças sociais agrárias, comerciais, industriais e financeiras por recursos públicos. São grupos de compromissos, ligações e peso político bastante diferenciados: de um lado os planejadores da área econômica, comprometidos com macropolíticas de modernização, só se interessando por políticas setoriais agrícolas na medida em que estas possam ser utilizadas como instrumento para atingimento de metas da expansão urbano-industrial, ou em situações traumáticas em que as crises de produção agrícola afetam o abastecimento dos centros urbanos. Do outro lado estão os planejadores do setor agrícola, tecnocratas geralmente comprometidos com o desempenho setorial agropecuário, desprovidos de poder decisório, mas ocupando os espaços que lhe são deixados pelo todo poderoso pessoal da área econômica. Os planejadores do setor agrícola receberiam pressões do capital agrário com o qual tendem a se identificar, enquanto os planejadores da área econômica seriam pressionados por todos os setores, mas nas suas decisões, tenderiam para os interesses do grande capital, principalmente do industrial e financeiro que se revezam como forças mais influentes do bloco de poder.

A conclusão de Mueller (1980) é que as contradições e inconsistências das políticas agrícolas, sempre marcadas pelo imediatismo e descontinuidade, se devem a essa disputa entre os *policy-makers* da área econômica e do setor público agrícola, sempre vencida pelos primeiros, cuja visão de "boa sociedade" passa ao largo dos problemas rurais. Uma conclusão contestada por Graziano da Silva (1989) com argumentos que rejeitam a dinâmica setorial dos determinantes da política agrícola, dada a estrutura complexa, heterogênea e multideterminada da agricultura brasileira nos dias atuais. Nesta perspectiva, o corte setorial agricultura-indústria cede a sua razão analítica à abordagem dos complexos agroindustriais (CAIs)² que articulam basicamente três segmentos: (1) o da produção de máquinas, equipamentos e insumos químicos, principalmente; (2) a agropecuária produtora de bens finais de consumo e de bens intermediários; e (3) a agroindústria processadora desses bens intermediários, como sejam os frigoríficos, laticínios, moinhos, fabricantes de papel, açúcar, álcool e outras. Desta forma, as demandas por políticas vão refletir no aparato burocrático estatal não uma contradição de interesses setoriais, mas de capitais individuais ou de grupos integrados aos diversos CAIs, a exemplo dos que se organizam em função do café, soja, cana-de-açúcar, cacau e laranja que respondem juntos por mais de 75% das exportações brasileiras. Raciocínio quase perfeito não fosse complementado por uma conclusão discutível sobre a feudalização do Estado que estaria assim loteado entre os CAIs, sem qualquer margem de autonomia. Nestas condições, os grupos de interesse ligados aos diversos CAIs já teriam subordinado o estamento burocrático e capturado os aparelhos de Estado vitais à sobrevivência dos referidos complexos.³

² O conceito de complexo agroindustrial foi desenvolvido por Wassily Leontief na década de 50, nos Estados Unidos para designar a integração da agricultura que por força da industrialização deixa de ser um fator isolado de qualquer país. No Brasil, Guimarães (1975 e 1976) parece ter sido o primeiro a utilizá-lo, cabendo a Müller (1980, 1986 e 1991) aprofundar e refinar as dimensões metodológicas do conceito.

³ Observe-se que Martins (1985) empregou aspeado o termo *feudalização* num sentido bem diferente, para designar o modo de expansão da atividade empresarial do Estado, através de Empresas públicas cada vez mais autônomas, devido à fragilidade dos controles sobre elas exercido pela burocracia governamental.

Em verdade, como já foi exaustivamente discutido neste texto, o fato do Estado depender do processo de acumulação para perpetuar-se como uma forma institucionalizada de poder público, organizando-se de modo compatível com as relações de produção capitalistas, não quer significar o controle das classes capitalistas, frações ou unidades individuais sobre os seus aparelhos. Aceitar que a arena decisória das políticas públicas, onde se articulam os interesses conflitantes das diversas frações de capitais, esteja fragmentada, até ai nenhuma objeção. Mas não se encontram evidências de que essa fragmentação constitua feudos exclusivos de certos capitais individuais ou grupos. A simples constatação de que os produtos das políticas públicas sempre beneficiam determinados grupos de interesse não seria suficiente para confirmar tal hipótese. A divisão e o conflito na arena decisória das políticas públicas põem em jogo além dos interesses das diversas frações de capital individual, grupos e conglomerados, também o auto-interesse da tecnocracia estatal. Ela que, em muitos casos, tem o seu poder político reforçado pela forte presença de empresas públicas no setor produtivo que as possibilita, inclusive, obter as suas próprias fontes de acumulação. "Se isto tende a redefinir as relações de parte da burocracia com o setor privado, tal redefinição mostra apenas a precariedade das interpretações simplistas que percebem a existência de uma relação instrumental entre a burocracia do Estado e o setor privado", assinala Martins (1985:237). Nada impede que o fato das políticas estatais beneficiarem determinadas frações mais poderosas do capital expresse uma confluência de interesses entre estas e a tecnoburocracia, no interesse maior da acumulação de capital.

Insiste-se portanto que a dimensão política na sociedade brasileira sempre foi dotada de alguma autonomia, fortalecida historicamente pela desarticulação entre a dinâmica dos conflitos de classe e a mudança da dinâmica social.⁴ Autonomia cujos limites são dados pelo imperativo categórico da acumulação capitalista, de que depende estruturalmente o Estado, e da capacidade deste administrar as crises cíclicas agravadas pela questão de apropriação do excedente econômico.

⁴ A noção de desarticulação social é trabalhada por Touraine (1976) e retomada por Martins (1985).

De fato, a crise brasileira que se inicia na década de 80 e persiste até os dias atuais tem dado uma mostra de como o Estado vem perdendo a sua capacidade de administrar o conflito distributivo. Mormente quando as quedas acentuadas das taxas anuais de crescimento, os déficits fiscal e monetário debilitam a capacidade gerencial do Estado, decretando a falência do planejamento econômico. Enquanto isso, o Estado tende a passar de *solução*, que representou no período do pós-guerra o maior fator isolado de sustentação da taxa de crescimento de 7% ao ano, para ser *problema*. Problema que teria como causa principal não tanto os excessos da máquina administrativa e a decantada "incompetência" das estatais, mas os ajustes da economia para fazer face às dificuldades impostas pelo endividamento externo, cujo ônus foi assumido pelo setor público. O que pode ser demonstrado de várias maneiras: (1) pela defasagem acumulada das tarifas de bens e serviços produzidos pelas estatais, para subsidiar o setor privado; (2) pelo endividamento externo das estatais sem vinculação à necessidade das empresas, mas apenas tendo em vista a injeção de dólares para equilibrar as contas nacionais; (3) pela assunção do risco cambial da dívida externa do setor privado; (4) pela injeção de recursos em empresas privadas falidas, não raro absorvidas pelo Estado mesmo estando fora da faixa de prestação de serviços públicos essenciais (o que farisaicamente é explorado pela campanha anti-Estado); e (5) pela concessão irracional de subsídios ao setor privado e redução da carga tributária (Carvalho 1989).

O certo é que a debilidade do Estado tem sido agravada nos últimos anos como se pode constatar nas palavras de Abranches (1989):

O Estado foi sendo levado a participar desse jogo, deixando de arbitrá-lo. Capta parte considerável da renda e a redistribui, condicionado por limites internos e externos, cada vez mais estreitos. Não tendo mais capacidade para alocar recursos estrategicamente, é parceiro ativo do processo reconcentrador de renda. O gasto público passou a ser administrado pelo fluxo de caixa e já não responde mais à política orçamentária, à ação programática, a políticas. No interior da máquina pública reproduz-se o mesmo jogo: setores autocentrados em luta aberta por parcelas do dispêndio, obtendo mais recursos aqueles que têm maior capacidade de pressão, de conluio, de autopromoção, independentemente de quaisquer critérios de necessidade ou relevância social (Abranches 1989:8).

Ainda que se admita a perda da capacidade do Estado estabelecer uma regulação setorial mais efetiva, obrigando-se a formular políticas específicas para os grandes complexos

agroindustriais, como afirma Graziano da Silva (1989) isso não seria suficiente para a rejeição do modelo de Mueller (1980), enquanto idealização da competição de atores sociais encarnada no comportamento dos formuladores de políticas. Se a dinâmica da agricultura é a dos complexos agroindustriais articulados intersetorialmente; se as políticas agrícolas não são mais elaboradas dentro de uma lógica globalizante para o setor, isso em nada impede que os atores sociais envolvidos na competição sejam movidos por interesses individuais ou de grupos setorializados que se refletem na disputa interburocrática que precede e se intensifica na formulação das políticas. Afinal nem todos os produtos agrícolas inserem-se numa estrutura de determinado complexo agroindustrial, como o feijão por exemplo e boa parte das hortaliças. De igual modo, nem todos os produtores agrícolas de determinado produto estão efetivamente integrados ao respectivo CAI, a exemplo do que acontece com os pequenos produtores que não modernizaram a sua base produtiva. E também existem muitas contradições internalizadas nos CAIs que dificultam a sua unidade interna, principalmente quanto à política de preços e margens internas de comercialização. Ai é que afloram as diferenças de interesses que opõem pequenos e grandes, segundo o grau de integração de seus respectivos capitais. Uma situação aliás reconhecida pelo próprio Graziano: ..."ainda que todos os produtores estivessem submetidos ao mesmo processo de formação de preços de um dado CAI, apenas os grandes capitais se integram". O que equivale a dizer que "apenas ao nível dos grandes capitalistas, ou, em outras palavras, da grande burguesia, não há uma distinção setorial clara entre os ramos de atividade em que aplicam seus capitais", completa Graziano da Silva (1989:313).

Ou será que na formação de preços o interesse do pecuarista coincide com o do industrial de laticínios ou de frigoríficos? O interesse dos fornecedores de cana com o dos usineiros? O interesse dos plantadores de soja e trigo com o dos industriais de moagem? Não existiriam nas instâncias decisórias de políticas agrícolas setores tecnoburocráticos mais afinados com tais interesses setorializados do lado da produção agrícola, em confronto com outros comprometidos com os grandes capitais efetivamente integrados aos CAIs?

Claro está que a correlação de forças e a dimensão de poder entre as facções envolvidas na disputa vão falar mais alto ao se definir essas políticas e suas estratégias. Não se pode descartar também uma dose mínima de racionalidade para que os conflitos de interesses, inclusive os internos aos próprios CAIs possam ser administrados sem maiores traumas pela arbitragem do Estado, como acontece com a política de preços. É por aí que ainda se pode vislumbrar alguma autonomia do aparato burocrático estatal em relação à diversidade de interesses dos atores sociais, para articular um interesse que, no conjunto, independente de favorecer mais a esta ou aquela facção, atende preliminarmente aos requisitos globais da acumulação, que no fim das contas é a garantia da própria perpetuação do Estado. A seletividade de políticas públicas é o procedimento que expressa nas instâncias burocráticas estatais essa busca nem sempre bem sucedida de equilíbrio entre o poder social e a autoridade política.

Uma análise concreta

A esta altura da discussão é de todo desejável o deslocamento da análise do campo da abstração para uma aproximação concreta, procurando indícios e evidências da seletividade e sua dimensão classista na definição de políticas estatais. Tomar-se-á como unidade de análise a Portaria Interministerial 477 de 15/08/90 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e Ministério da Agricultura e Reforma Agrária que define as diretrizes da política econômica para a agricultura no assim chamado Plano Brasil Novo do Governo Collor.

Vale recordar que as dificuldades metodológicas amplamente examinadas no Capítulo 3, para reconstruir a dominação política enquanto dominação de classe resume-se no seguinte: (1) comprovar o desenvolvimento simultâneo e convergente de funções estatais que se orientem tanto para criar e sistematizar as condições da acumulação capitalista, quanto para negar ou escamotear o caráter classista dessas ações (Offe 1984c); e (2) tornar visíveis fatos e acontecimentos sistematicamente negados pelos mecanismos de exclusão, por ameaçar ou contrariar interesses de

classe que jamais se consolidam em políticas públicas, ou seja, revelar os critérios da não-decisão (Schattschneider 1960). Este último critério segue sendo problemático na análise aqui empreendida que se baseia em apenas um único instrumento normativo conjuntural.

O parágrafo introdutório da Portaria 477 sinaliza a adoção de "um novo padrão de desenvolvimento" voltado para a modernização (até ai nada diferente das prescrições de outras políticas agrícolas da década anterior), mas com um ingrediente que a diferencia: a rejeição da intervenção estatal direta que "tutela o setor privado" e o compromisso de reduzir o grau dessa intervenção, na expectativa de que o mercado faça emergir os mecanismos de autoregulação. No setor primário, essa intervenção revela-se na fixação de produtos e valores a serem financiados, definição de preços de comercialização, manutenção de estoques reguladores, taxaço da produção e fixação de normas de armazenamento e transporte. São políticas utilizadas geralmente com o fim declarado de compensar efeitos negativos de macropolíticas sobre as atividades agrícolas, a exemplo do que representou, em passado recente, a política de preços mínimos em relação à política cambial (Brasil 1990b).

Essa definição de política traz embutida uma estratégia de indisfarçavel cunho neoliberal que tem na redução das responsabilidades sociais do Estado e de sua participação direta em atividades econômicas o seu receituário clássico. A mudança do padrão de crescimento das atividades agrícolas pela concentração em escala dos fatores de produção e pela verticalização no sentido de maior integração à indústria de máquinas e insumos agrícolas e à agroindústria processadora de produtos agropecuários, por si só sinaliza um conjunto de operações seletivas orientadas para sistematizar as condições da acumulação. Entretanto, é importante salientar que os motivos apresentados para a sua implementação são justificados como um marco necessário para "eliminar os entraves que impedem o crescimento sócio-econômico, uma renda maior e melhor distribuída e a conseguinte conquista de um padrão de vida mais elevado para os brasileiros" o que seria alcançado principalmente mediante a expansão da cadeia produtiva de alimentos "para atender,

inclusive, as necessidades da população situada nos estratos de renda mais baixos" (Brasil 1990a:15.224). Uma justificativa que parece enquadrar-se no critério da *não identidade de conteúdo* das políticas e os motivos mobilizados para a sua implementação, uma das alternativas metodológicas evocadas por Offe (1984a) como possibilidade de demonstração empírica do caráter classista do Estado capitalista.⁵ E como ficaria o Estado à luz dessa reorientação funcional declaradamente anti-interventora?

O Estado passa a assumir, nitidamente, a função de gestor das políticas públicas, visando garantir através de instrumentos e regras claramente definidas, as condições básicas para o aumento da segurança social, que se efetua, entre outros fatores, mediante a garantia do abastecimento (Brasil 1990a:15.524).

O abastecimento, concebido como fator dinâmico das necessidades sociais e produtivas é um ponto-chave dessas diretrizes, pelo que ele pode significar para a modificação do padrão de crescimento da economia, ajustado às necessidades de consumo social produtivo e ao aumento das exportações. Este padrão deixa de orientar-se pela expansão horizontal das fronteiras agrícolas para uma expansão vertical de fronteiras tecnológicas. Em outras palavras, pela busca de aumentos crescentes da produtividade, mediante a verticalização tanto no sentido de integração agricultura-indústria-agricultura, quanto da modernização das estruturas de produção, circulação de bens e prestação de serviços. Esses aumentos de produtividade não podem ser traduzidos automaticamente em consumo social, trazendo como consequência a melhoria das condições nutricionais da população e do perfil de distribuição de renda. É possível que se esteja aqui diante de outro caso concreto de não identidade entre conteúdo e motivos reais de formulação de política. Hoffmann e Kageyama (1985) demonstraram que a política de modernização agrícola nos termos em que foi praticada no período pós 64, com objetivos semelhantes levaram a uma concentração de renda e desigualdade social, ainda mais evidentes no campo do que nos centros urbanos. Acrescente-se a isso o agravamento da desnutrição, do desemprego e do subemprego, sem falar da perda do poder de compra daqueles que tiveram a sorte de não perder seus empregos.

⁵ Alternativa que, diga-se de passagem, não será tomada no presente estudo.

Diante de tais constatações, é lícito supor que o móvel dessas diretrizes de política econômica estabelecidas pela Portaria 477, ao privilegiar o abastecimento tenha mais a ver com o consumo produtivo das agroindústrias e com a exportação do que propriamente com o consumo das camadas mais pobres da população. O objetivo estratégico de "imprimir demandas industriais através do crescimento de complexos agroindustriais pela concentração em escala dos fatores produtivos (Brasil 1990a:15.525) e a crença nas forças de mercado como parâmetro da prática econômica do abastecimento, não deixa dúvida quanto a isso. Afinal, não há como se evitar a tendência inerente do mercado no sentido da concentração dos meios de produção e do excedente econômico produzido, quando deixado às suas próprias forças, livre da intervenção reguladora.⁶

A concentração em escala dos fatores produtivos e a verticalização do setor agrícola no sentido da modernização das estruturas integradas de produção e circulação de bens e serviços constituem de forma inequívoca o cerne das diretrizes da Portaria 477. Isso na prática corresponde a (1) fomentar o crescimento das grandes e médias empresas rurais; (2) estimular o crescimento dos complexos agroindustriais, apoiando a sua instalação em diversas regiões do País; e (3) rever as formas de apoio ao pequeno produtor e o programa de reforma agrária, de modo a estimular modalidades de associação e cooperação "mais modernas e dinâmicas" que viabilizem tal esforço de concentração em escala dos fatores de produção. Ao lado disso, preconiza-se a reorganização do trabalho nas atividades agropecuárias no sentido da especialização e da qualificação do operário agrícola. Esta providência, uma exigência natural da modernização e verticalização da agricultura é completada com a promessa de ações no sentido de "reeducação do produtor agrícola" (sic) para que abandone a economia informal e incorpore-se à economia de mercado, uma condição básica a prevalecer também na reorientação dos programas de assentamento e reforma agrária. Em traços gerais, são estes os pressupostos e objetivos da Portaria 477, cujas diretrizes se completam com os indicativos de estratégia, mecanismos programáticos e instrumentos de política e gerenciamento.

⁶ Ver Martine (1990).

Como localizar as evidências de seletividade classista no teor dessas diretrizes?

Em primeiro lugar, procurando os indícios de ação simultâneas e convergentes de tais diretrizes, enquanto requisito para a acumulação capitalista, ao mesmo tempo que dissimulam esta determinação funcional com operações seletivas que sugerem o consenso político, ou seja, as ações de legitimação. Não é difícil perceber a seletividade a positiva que passando ao largo dos interesses setoriais, de capitais individuais e de grupos, coordena e regulamenta a valorização do capital enquanto interesse global. Isso aparece com muita nitidez logo na parte introdutória do documento, uma profissão de fé neoliberal, que promete a retirada progressiva da intervenção estatal na economia, mas não abre mão de suas prerrogativas de gestor de políticas públicas. Políticas que têm a produção e a circulação como componentes de um mesmo processo e que integram agricultura e indústria, ambas regidas pelos requerimentos do abastecimento e da abertura do mercado. Mas para isso devem ser criados "instrumentos e mecanismos destinados a modernizar e eficientizar a produção e a comercialização, e estratégias de ação que inibam a formação de cartéis e oligopólios no setor" (Brasil 1990:15.524). Este pressuposto que sugere timidamente a preocupação do Estado capitalista em criar condições para que um número maior de cidadãos possa participar das relações de troca é colocado de modo mais enfático nas diretrizes da nova política: Ela prioriza "a integração inter e intrasetorial no espaço econômico brasileiro, de modo a ser fortalecida a cadeia produtiva agropecuária-agroindústria-serviços" visando, entre outros objetivos, "assegurar à pequena e média exploração garantias de inserção da sua produção na economia de mercado, particularmente os beneficiários do programa de reforma agrária. (Brasil 1990:15.525).

O crescimento verticalizado da agricultura como componente de uma estratégia global de acumulação capitalista é perceptível quando torna explícita a compatibilização dos objetivos da política industrial e os da política agrícola centrados num "único eixo de política econômica nacional voltada para a competitividade internacional e modernização tecnológica" (Brasil 1990a:15:525). Para tanto, define um padrão de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada, qual seja: O Estado garantirá a estabilidade do sistema econômico, mediante mercados

livres e regras claras e duradouras que assegurem ao investidor agrícola redução dos riscos e incertezas na aplicação e retornos de seus investimentos. A iniciativa privada, por seu turno, é instada a produzir em escala sempre crescente de qualidade e quantidade, com maior rentabilidade e a preços competitivos no nível internacional.

Se é possível mostrar, nestas diretrizes, os indícios da seletividade positiva que protege o capital de sua "falsa consciência" e, portanto, dos riscos de autofagia a que está sujeito num regime de competição excessivamente liberal, fica impossível, nos limites dos termos dessa Portaria, vislumbrar a seletividade negativa, a que exclui da agenda interesses contrários à acumulação. Isso implicaria eleger os *não acontecimentos* ou as *não decisões* sistematicamente negados, cuja complexidade operacional já foi comentada, requerendo uma análise exaustivas das políticas definidas anteriormente à Portaria 477. Para não incorrer na simplificação grosseira e infrutífera, deixa-se de inferir quais medidas estariam ausentes da pauta de decisões, excluídas intencionalmente por representar ameaças ao processo de acumulação.⁷

Constatada a seletividade positiva no interesse da acumulação, é preciso localizar a sua contraparte, ou seja, a seletividade que resulta de eventuais operações de caráter *ocultador*, em nome da pretensa neutralidade que confere legitimidade ao Estado. Não passa despercebida nas considerações introdutórias da Portaria 477 a proclamação legitimadora, expressa em afirmações de compromisso com "uma renda maior e melhor distribuída", com "a qualidade de vida mais elevada para os brasileiros" ou ainda com "o atendimento das necessidades sociais e nutricionais da população", principalmente dos que se situam nos "estratos de renda mais baixos". Saliente-se também que o novo padrão de crescimento orientado pela verticalização da agricultura, mesmo preconizando a concentração em escala dos fatores produtivos, passa pela questão dos pequenos

⁷ À primeira vista a reforma agrária, nos termos das exigências dos setores mais progressistas da sociedade, seria uma dessas medidas. Mas é preciso analisar com mais profundidade se essa omissão é causada pelo fato de representar algum risco aos interesses da acumulação na forma de desenvolvimento capitalista do País, ou se, simplesmente, por não ser aceita hoje como uma medida de alcance econômico, mas sim social. Ou ainda por outra razão, inclusive de ordem cultural.

agricultores e da reforma agrária, ainda que o faça tangencialmente. E o faz contrariando a sua lógica de produção, reorientando as formas anteriores de apoio a este segmentos, tendo como referencial a ideologia do *big is beautiful, big is efficient*.⁸

A integração espacial constitui uma das estratégias com as quais as ações governamentais procuram contrabalançar o peso de sua presença maciça nos espaços potencialmente rentáveis, os chamados "bolsões de riqueza" ou áreas dinâmicas com formas compensatórias de ação legitimadora nos espaços não dinâmicos ou "bolsões de pobreza". Isto fica claro quando a Portaria fala da necessidade de estimular a implantação de complexos agroindustriais sub-regionais, insistindo na "concentração em escala da pequena e média exploração, para que as mesmas se integrem a esses complexos" (Brasil 1990a:15.525). Percebe-se que a presença legitimadora do Estado em tais espaços de pobreza é marcada pela mesma obstinação neoliberal da eficiência e eficácia da produção em escala, ou seja, a lógica produtiva dos grandes conglomerados.

Dois programas constituem o cerne dessa política agrícola: (1) o Programa de Competitividade Agrícola (PCA), que visa induzir o desenvolvimento, a adoção e a transferência de modernas tecnologias, ajustadas aos objetivos de melhorar o grau de competitividade internacional do setor; e (2) o Programa de Regionalização da produção agrícola (PRPA) que tem por objetivo a racionalidade espacial da produção, nos termos já comentados da produção em escala e de um novo modelo de desenvolvimento rural integrado aos CAIs. Em ambos se pode encontrar indícios de ações legitimadoras, contrabalançando a outra face de franco favorecimento da acumulação de capital. Exemplo disso é a intenção manifesta de "melhoria da defesa e preservação do ambiente" que figura na terceira "situação-objetivo" que se pretende atingir no prazo de cinco anos. Trata-se de um objetivo de interesse da humanidade que não pode ser visualizado na estreiteza da concepção de luta de classes ou favorecimento de grupos ou indivíduos.

⁸ Ver Martine (1990:17-30).

O Programa de regionalização agrícola, além do apoio à instalação de complexos agroindustriais (CAIs) e estímulo à instalação de Unidades Agroindustriais Isoladas (UAIs) para processamento primário da produção agrícola em pequenas cidades e distritos, próximos às unidades produtoras, prevê outro tipo de atividade: tratam-se dos Projetos Multifuncionais Integrados (PMIs) "destinados a implementação de ações nos campos de organização cooperativista e da infra-estrutura econômica e social. São projetos que evidentemente contradizem a intenção neoliberal que orienta as diretrizes econômicas para a agricultura. O mesmo se pode dizer da declarada busca do consenso, mediante a participação dos interessados no processo de negociação para a convalidação das ações políticas. Como se verá, a Portaria 477 dedica atenção especial aos métodos de gerenciamento que prescrevem o aperfeiçoamento do planejamento agrícola e a agilização do processo decisório, com vistas a "garantir a eficácia do envolvimento dos vários órgãos de classe" (Brasil 1990a:15.526).

Poder-se-ia alegar que em muitos casos as ações de legitimação não apenas entram em contradição insuperável com as ações de preservação do processo de acumulação, como também se tornam letra morta, não saindo das páginas dos documentos que as prescrevem. Mas é justamente nesta contradição que residem as crises políticas do Estado capitalista. O desenvolvimento simultâneo e progressivo de suas funções simbólicas ocultadoras e de suas funções econômicas mantenedoras do processo de valorização do capital pode levar a situações extremas em que o Estado não consiga administrar o seu dilema funcional-estrutural, advindo as crises de governabilidade. Nesta situação-limite que conduz a uma crise de governabilidade o Estado põe de lado os seus escrúpulos de legitimação para assumir o seu caráter manifestamente classista. Ou seja, o imperativo categórico da acumulação impõe-se à legitimação para evitar a desestabilização do sistema, ocasionada por uma politização excessiva dos conflitos quando eventualmente a questão da legitimação é exacerbada.

Até aqui procurou-se localizar nas diretrizes de política econômica da Portaria 477 os indícios de seletividade em duplo sentido: (1) nas ações reguladoras e protetoras do processo de valorização do capital, o que não podem ser confundidas com uma simples instrumentação da matriz de poder social; e (2) ações de ocultação dessa determinação funcional, simbolizadas na busca de consenso e na aparente neutralidade formal que conferem legitimidade ao Estado.

Importa considerar que a margem de autonomia do aparato estatal para articular um interesse global da acumulação capitalista, mediante procedimentos de equilíbrio entre o poder social e a autoridade política, não o deixa livre de pressões inerentes aos conflitos de classe e de grupos de interesse. As operações de seletividade de políticas resultam de relações conflituosas que têm o seu rebatimento no interior do Estado, na forma de demandas que expressam contradições de interesses entre classes, entre segmentos de uma mesma classe, entre unidades individuais de acumulação e, também, no interesse próprio da burocracia estatal, igualmente fragmentada, em conservar a sua prática e reprodução material.

Isso implica dizer que a lógica da formulação de políticas agrícolas não está na escolha racional de alternativas, a partir de avaliações objetivas e restritas ao setor primário, ou que se definem simplesmente como resposta aos pleitos dos fazendeiros mais capitalizados que se congregam nas organizações patronais ruralistas. O processo é muito mais complexo. A seletividade de políticas agrícolas é marcada por uma competição que transcende as pressões dos atores sociais rurais isolados, para refletir o caráter competitivo das relações intersetoriais do complexo agroindustrial (CAI). As políticas agrícolas inserem-se num conjunto de macropolíticas prioritariamente definidas que refletem a tentativa de se estabelecer um projeto duradouro de valorização do capital.

Müller (1991) estudou a estrutura produtivo-comercial do CAI, cuja representação morfológica aparece na Fig. 6. Como se percebe, as atividades agropecuárias (A) mantêm ligações estruturais com a indústria produtora insumos, máquinas e equipamentos agrícolas (I₁). Está ligada

também à agroindústria processadora de alimentos (I₂) e às demais agroindústrias processadoras de fibras e outros produtos agropecuários (I₃). Estas relações da cadeia insumo-produto expressam o que Müller chama de "estruturação produtiva imediata do complexo", se completam com as extensões do mercado, ou seja com a comercializações interna (C₁) e internacional (C₂), que rearticulam os setores desse conjunto produtivo.

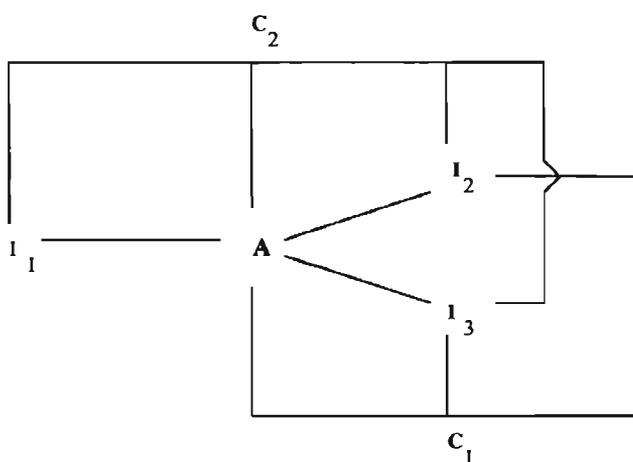


Figura 6. Morfologia produtivo-comercial do Complexo Agroindustrial, segundo Müller (1991).

Observe-se que o autor refere-se sempre a complexo agroindustrial (CAI), no singular, por entender que as relações entre as indústrias produtoras de máquinas e insumos agrícolas (I₁) e a agricultura (A) são mais gerais, diferente do que acontece com as relações entre a agricultura (A) e a agroindústria processadora de alimentos (I₂) e as outras agroindústrias (I₃). De fato quase todos os insumos provenientes de I₁ (fertilizantes, agrotóxicos, tratores e máquinas agrícolas) são utilizados indistintamente nas diversas lavouras (café, soja, cana-de-açúcar etc.) o que dificulta a construção de uma tipologia que relacione determinada linha produtiva agrária a uma determinada linha de produção industrial para a agricultura. Por exemplo, não se fabrica trator ou fertilizante apenas para uma lavoura específica. O mesmo não acontece quando se trata da relação entre agricultura e agroindústrias. Por exemplo a indústria de compotas de pêssego exige certos padrões para processamento do fruto que não são os mesmos requeridos pelo mercado para consumo *in natura*. De um modo geral todas as agroindústrias tem os seus padrões que subordinam o produtor

agropecuário a tais exigências. Não é por outra razão que Müller prefere considerar as atividades agropecuárias integrantes de um CAI (e não a CAIs), denominando de cadeia produtiva as relações entre A e I₂ e I₃.

Esta construção é útil para entender o jogo de forças que influenciam a definição de políticas agrícolas nos termos da presente pesquisa. Isto porque, diferente de outros enfoques de complexo agroindustrial, admite que as relações estruturais entre I₁ e A (chamadas industrialização da agricultura) e entre A e I₂ e I₃ (chamadas agroindustrialização da agricultura, que por extensão atinge também a C₁ e C₂), constituem um padrão "agrário moderno",⁹ cuja noção não destrói os caracteres próprios da agricultura. Em outras palavras, a noção de padrão agroindustrial moderno preserva as especificidades da agropecuária enquanto atividade técnico-econômica e fulcro de interesses sociais e políticos.

Assim como a noção de CAI visa a separar um conjunto de setores, segmentos e cadeias produtivas da economia nacional como um todo, cuja estrutura está associada às atividades agrárias, assim a noção de padrão agrário moderno visa a separar as relações que direta e necessariamente incluem a terra, e outras características indicadas, das demais relações que conformam o CAI (Müller 1991:41).

Isso posto, parece acertado concluir que a concorrência entre os diversos capitais na geração e distribuição de excedente econômicos das diversas cadeias que constituem o complexo agroindustrial, configura uma diversidade de interesses de atores sociais organizados em sindicatos patronais e outros tipos de associação que atuam como grupos de pressão para influenciar a formulação de políticas públicas. A seletividade dessas políticas está pois relacionada aos conflitos entre atores sociais que pressionam o Estado para que atenda prioritariamente os seus interesses; igualmente tem a ver com o conflito burocrático inter e intra-agências governamentais que divergem quanto à adequação e estratégia de certas políticas, e na disputa de espaços para controlar os instrumentos de implementação dessas políticas.

⁹ Entendidos não apenas os diversos segmentos de setores produtivos, como também os dos ramos comercial, financeiro e de prestação de serviços.

As prescrições de gerenciamento da Portaria 477 ilustra bem como o Estado brasileiro, naquela conjuntura, se organiza para administrar esses conflitos. Definem-se claramente duas instâncias de formulação, implementação e avaliação de políticas agrícolas: uma primeira instância, ao nível do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; a outra, ao nível do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, no que parece confirmar o modelo de Mueller (1980) já comentado neste capítulo.

No primeiro caso, tem-se como principal instrumento as Câmaras Técnicas Setoriais que integram a estrutura do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Agricultura.¹⁰ São atribuições do CNPA: (1) orientar a elaboração do plano de safra; (2) propor ajustamentos ou alterações na política agrícola e (3) manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola. Este Conselho é formado por 17 membros, sendo dois representantes da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), dois da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) dois da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e mais dois representantes de setores econômicos privados de livre nomeação do Ministro da Agricultura. Os demais participantes formam a maioria oficial no Conselho, ou seja, os nove representantes de agências governamentais.¹¹

As Câmaras Setoriais, especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte e crédito rural são formadas à semelhança do CNPA, com representantes dos setores privado e público, este último em maioria. Seus objetivos são:

a) constituírem-se no órgão representativo do governo, atuando como agente catalisador das necessidades e proposições do setor; b) formular as propostas originais através de negociações junto ao setor; induzir prioridades definidas como macro-objetivos do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, e interagir com o Ministério da Economia a definição da soluções; c) desenvolver programas visando à reeducação do produtor agrícola, integrando-o à economia de mercado, eliminando progressivamente a prática de agricultura informal (Brasil 1990a:15.526).

¹⁰ Na Portaria 477 este conselho aparece com o nome de Conselho Nacional de Agricultura (CONAGRI).

¹¹ Ver Brasil (1991).

Tem-se então uma instância de poder formalmente equiparada à tecnocracia da chamada área econômica governamental do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, mas com funções decisórias limitadas. Apenas o terceiro item que constitui objetivos das Câmaras Setoriais denota uma certa autonomia para formular e implantar programas, ainda assim com o propósito já estabelecido no marco principal das macropolíticas econômicas, no caso, "o desenvolvimento de uma economia de mercado vigorosa". Ficam reduzidas as suas atribuições a captar demandas do setor agropecuário, entabular negociações para tentar quebrar arestas dos conflitos reivindicatórios entre os segmentos mais influentes e encaminhar propostas ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Este sim, o *locus* de decisão, uma instância de fato hierarquicamente superior que analisa as reivindicações, define soluções e formas de encaminhamento.

É na esfera do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento que vai atuar o outro instrumento de gerenciamento instituído pela Portaria 477. São os filtros de seletividade de maior poder decisório que vão depurar os interesses conflitantes de classes, grupos e unidades individuais de acumulação, para decantar um interesse global de valorização do capital, expresso nas macropolíticas de estabilização econômica. Estes filtros são os Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS), organizados para disciplinar os instrumentos e mecanismos de política econômica para a agricultura.

Os GEPS deverão analisar e avaliar as reivindicações do setor, encaminhadas pelo MARA (Ministério da Agricultura e Reforma Agrária), viabilizando junto aos órgãos da administração federal, as soluções compatíveis, possibilitando um maior grau de eficiência e eficácia as ações coordenadas, envolvendo governo e iniciativa privada (Brasil 1990a:15.527).

Evidencia-se, portanto, na sistemática de gerenciamento da política agrícola os mecanismos de seletividade de política estatal em duas instâncias: na primeira, eles refletem o jogo de pressão dos interesses setorizados, devidamente captados, articulados e compatibilizados pelas Câmaras Setoriais, que tendem a transformá-los em macro-objetivos do Ministério da Agricultura. Numa segunda instância, as reivindicações passam por um crivo, onde interessa menos o que essas reivindicações possam representar para a resolução de problemas específicos da agropecuária, mas

sua compatibilidade funcional com os objetivos estratégicos de uma política global de desenvolvimento econômico.

Se no passado o vetor dessa estratégia estava na dinamização do setor industrial, com a adoção de macropolíticas que discriminavam a agricultura, a exemplo da sobrevalorização cambial e restrições às exportações (Brasil 1990b:4), nos anos recentes a situação é diferente. A formação e o desenvolvimento do complexo agroindustrial, com suas grandes cadeias produtivas e agroindustriais propriamente ditas, desautorizam os cortes analíticos setoriais, de modo que as estratégias de políticas públicas já configuram uma perspectiva holista, a par de uma proclamada redução do papel interventor do Estado na economia. É o que sugerem as diretrizes de política econômica para a agricultura, estabelecidas pela Portaria 477, mais tarde confirmadas pela Lei Agrícola sancionada em 1991. Uma lei que fixa fundamentos, define objetivos, competências institucionais, ações e instrumentos da política agrícola.

Conflitos intercapital e interburocrático

Poder-se-ia alegar, com justa razão, que a conseqüência desse novo enfoque de políticas é a eliminação dos cortes setoriais de análise para privilegiar as cadeias produtivas e agroindustriais, fragmentadas por produtos, constituindo oligopólios que competem por recursos públicos e terminam sendo beneficiados por essas políticas. Entretanto, há que se considerar também o conflito de interesses entre os capitais que compõem tais cadeias produtivas, fato que forçosamente repercute no interior dos aparatos estatais como pleitos isoladas no processo de formulação de políticas públicas. E o conflito interburocrático que preside a formulação de tais políticas vai refletir essa contradição de interesses que geralmente alinha os burocratas do setor público agrícola às reivindicações setoriais agropecuárias. Estas reivindicações são centradas principalmente na concessão de subsídios, quando não na redução da carga tributária, das taxas de juros para o crédito

rural e sustentação de preços, através dos instrumentos de VBC (valor básico de custeio), AGF (aquisições do governo federal) e EGF (empréstimos do governo federal).

Do outro lado, os *policy-makers* mais preocupados com as políticas de estabilização e ajustes macro-econômicos, terminam por decidir políticas monetária, fiscal, salarial, cambial, de comércio interno e externo, não raro afetando de forma restritiva e penalizadora a agricultura, ou como queira, a parte agrícola do complexo agroindustrial.

A evidência desses conflitos pode ser buscada nas grandes disputas envolvendo ministros da agricultura e sua tecnoburocracia, contra autoridades da área econômica, batalhas sempre vencidas por estas últimas. O episódio protagonizado pelo Ministro Cirne Lima, no governo Médici, que entrou em rota de colisão com o Ministro da Economia, quando estavam em jogo os interesses de pecuaristas, é um exemplo emblemático. Mais recentemente, em plena "era Collor", o fenômeno se repete com o Ministro Cabrera, fortemente identificado com interesses ruralistas, e a equipe econômica do governo.¹² Uma luta que em dado momento pendeu para o lado dos ruralistas, com a queda da Ministra Zelia, oportunidade em que foi lançado o Plano Agrícola 91/92, aplaudido pelas lideranças rurais, mas logo decepcionadas com o desdobrar dos acontecimentos. "Toda a expectativa positiva que se formou em torno dessa nova planificação, contudo rapidamente se esborroou" afirma Caiado (1991), um dos líderes mais combativos da União Democrática Ruralista (UDR), clamando contra o que ele denomina de "cipoal pantanoso em que vicejam os burocratas" numa alusão à equipe econômica, assim responsabilizada por todas as mazelas do setor produtivo primário.

A UDR marcou uma renovação profunda na organização dos produtores rurais, credenciando-se como a principal força mobilizadora da categoria, atropelando as tradicionais

¹² Os jornais da época noticiaram "a longa batalha" travada pelo Ministro da Agricultura Antonio Cabrera com a "área econômica": "Dois meses após a queda de Zelia Cardoso de Melo no Ministério da Economia, Cabrera recupera o poder sobre a Companhia Nacional do Abastecimento. Com isso, o Ministro totalmente esvaziado pela antiga equipe econômica, volta a ganhar força" (Correio Brasiliense, 7 de julho de 1991).

Sociedade Rural Brasileira (SRB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), principalmente na luta contra a reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988. O outro braço da organização patronal ruralista é a chamada Frente Ampla da Agricultura que reúne informalmente lideranças sindicais, cooperativistas associativistas e de outra natureza, num organismo que visa a "suprir as deficiências das organizações oficiais" que "não se preparam adequadamente para participar do processo decisório" de políticas públicas, de acordo com Paulinelli (1989:122). Este organismo sem estatuto, sem regras e sem presidente, teve uma atuação expressiva nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, para que os seus interesses fossem preservados na definição da ordem econômica e financeira. Mais tarde a Frente Ampla da Agricultura se mobilizaria uma vez mais para fazer valer os seus interesses nas discussões e votação da Lei Agrícola aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, com alguns vetos, em janeiro de 1991.¹³

Há que registrar o dinamismo e a capacidade de mobilização da UDR e da Frente Ampla da Agricultura, a primeira nos movimentos de rua ostensivos e a segunda nas articulações de bastidores, no que se diferenciam das tradicionais CNA, SRB e OCB. Estas sempre reagindo timidamente, ora louvando ações governamentais, ora manifestando, em documentos a sua preocupação quanto aos rumos da política agrícola, nas situações de crise. No máximo lavravam protestos através de notas oficiais, acostumadas que sempre estiveram, por longos anos, à comodidade da convivência e cumplicidade com o poder, no velho estilo clientelístico. Apenas para ilustrar, recorde-se que na ascensão de Delfim Neto ao Ministério da Fazenda, em 1979, a CNA manifestava "a certeza de que ele iria atuar como um verdadeiro patrono dos agricultores".¹⁴ Tão logo saíram os "pacotes agrícolas" com medidas de curto prazo em apoio aos gastos de produção, omitindo deliberadamente o crédito para investimentos, começaram a perceber que a propalada

¹³ Vetos apostos principalmente aos artigos que definiam atribuições ao Conselho Nacional de Política Agrícola, no sentido de reduzir-lhe as competências.

¹⁴ Ver Couto (1984).

prioridade agrícola do III PND não passava de um biombo para atender às exigências do capital industrial e comercial, que se ressentiam do baixo grau de endividamento do setor agropecuário, da ação dos atravessadores no sistema de comercialização e da baixa demanda por insumos, máquinas e equipamentos agrícolas. O que valeu a observação de Ribeiro (1979), segundo a qual "a prioridade agrícola em termos reais não existe, mas sim a utilização prioritária do setor agrícola como meio para tentar sair da crise". Foi então que a reação dos ruralistas passou de aplauso à manifestação de reservas quanto ao "inquestionável compromisso para com a classe rural produtora" outrora interpretado nas diretrizes de política agrícola do III PND.¹⁵

Nem mesmo as deliberações do Conselho Monetário Nacional, em dezembro de 1980, que mudaram radicalmente a política de crédito rural, com a elevação das taxas de juros e a instituição da correção monetária, a título de encargos financeiros, mereceram mais do que um bem comportado manifesto endereçado ao Presidente da República. Através dele a CNA manifesta o seu "inconformismo por qualquer modificação na política de crédito rural", sinalizando uma desconfiança quanto à concretização da prometida prioridade agrícola do governo (CNA 1982). Somente em 1983 a CNA esboçaria uma reação um pouco mais forte em nota oficial que "rejeita a atual política econômica e reitera não ser co-responsável pelas dificuldades futuras que certamente surgirão para o desenvolvimento econômico e social do nosso país" (CNA 1983). É que o Conselho Monetário Nacional acabara de adotar novas medidas no sentido da elevação dos juros agrícolas, justificando, entre outras coisas, a necessidade de maior margem de lucro para que os bancos privados pudessem ser estimulados a trabalhar mais com essa modalidade de crédito. Argumentava-se também a necessidade de corrigir as seguintes distorções causadas pela alta margem de subsídios concedidos ao crédito rural: (1) concentração dos benefícios do financiamento em favor dos grandes empresários rurais, em detrimento dos pequenos; (2) crescimento da demanda de crédito a tal nível que os saldos devedores se tornaram superiores ao valor da produção agropecuária; (3) elevação

¹⁵ Ver FAEB (1979).

especulativa do preço da terra, eis que a sua posse é condição primordial para a obtenção do crédito subsidiado; e (4) desvios de recursos tomados a juros negativos para serem aplicados em outras atividades mais lucrativas, principalmente no mercado de capitais.

Na verdade, a redução do volume de crédito concedido e a elevação das taxas de juros se deviam, a rigor, às condições monetárias restritivas da economia, no seu conjunto, que desde 1977 já sinalizava medidas contensionistas da política monetária, conforme observa Beskov (1987). Não interessa aqui o mérito dessa política que refletiu decisivamente no desempenho da agricultura, mas a forma como se comportaram os atores sociais rurais com respeito à mesma.¹⁶

Aos protestos da CNA se juntaram os da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), em notas oficiais e editoriais da revista *Lavoura*, editada sob a sua responsabilidade, e as manifestações da OCB e SRB. Mas em nada se aproximaram da grande mobilização de massa promovida pela UDR e a mobilização política de bastidores promovida pela Frente Ampla da Agricultura, quando esteve em jogo a questão agrária na Assembleia Nacional Constituinte e, mais recentemente, na discussão da Lei Agrícola de 1991.

Afora a posse incondicional da terra, ferreamente defendida pelas lideranças patronais rurais, as mudanças na política agrícola parecem ser perpetradas diante da "desarticulação e desinformação dessas lideranças, de acordo com Munhoz (1990). O que é mais grave, os seus pleitos ecoam apenas nas instâncias burocráticas de menor poder decisório, no âmbito do Ministério da Agricultura. O Ministério da Fazenda e os órgãos colegiados a ele ligados, como o Conselho Monetário Nacional e Conselho de Desenvolvimento Econômico, *locus* privilegiado das decisões de políticas públicas, é um espaço onde se articulam interesses privados que se contrapõem, mas o poder de pressão dos ruralistas nestes foruns é desprezível. Prevalecem razões macroeconômicas

¹⁶ Para uma análise específica da política de subsídios à agricultura, ver Munhoz (1982) que assume uma postura francamente favorável e Sayad (1978) que se contrapõe à mesma.

onde avultam interesses do capital industrial, financeiro e comercial, ou de grandes conglomerados que integram o complexo agroindustrial.

Já foi dito que esses conflitos refletem as próprias contradições entre classes da sociedade, e também as contradições intra-classe, como as que afloram quando se reúne o empresariado para tratar dos seus interesses. Em 1977, por ocasião do IV Congresso das Classes Produtoras (CONCLAP), a grande polêmica envolvendo o Sr. Henry Maksoud, relator da Comissão que discutiu o tema *A empresa e o Estado*, e o Sr. Gileno Dé Carli, presidente da Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco (FAEP), é uma mostra de como se radicaliza este conflito. Na oportunidade, estava em jogo uma resolução que preconizava a eliminação dos controles e da participação direta do Estado na economia, o que contrariava frontalmente os interesses dos produtores de cana e da agroindústria canavieira do Nordeste e do Rio de Janeiro.

De uma certa forma repetia-se o entrevero de décadas atrás, no I CONCLAT, em 1945, quando os empresários ficaram divididos entre o liberalismo radical do professor Eugênio Gudín, membro do Conselho Nacional de Política Comercial e Industrial, e o pensamento keynesiano do presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Roberto Simonsen. Este último, adepto de uma intervenção moderada do Estado, tendo como instrumento o planejamento econômico. O pomo da discórdia era a extinção dos órgãos governamentais que estabeleciam limites à produção, controlavam a distribuição, fixavam preços para os produtos e exerciam o monopólio da exportação. Caso típico do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e outras autarquias semelhantes para produtos como o café, mate, borracha, cacau e sal. A forte reação da liderança rural acentuou o caráter oportunista e casuístico da classe empresarial brasileira que não vacila em deixar de lado princípios ideológicos e doutrinas econômicas quando estes afetam negativamente interesses particulares e individuais. "Como se justificava que uma conferência de produtores fosse adotar uma tese tão radical, somente pelo apego a uma filosofia ou a um pensamento teórico que fugia aos próprios interesses de milhares de beneficiados?", questiona Dé Carli (1984:62). O próprio

presidente da FAEP é quem procura argumentar que sem tais intervenções o mercado se desorganizaria pela concorrência desenfreada de novas áreas produtoras emergentes e aviltamento de preços, justificando:

A intervenção do Estado fôra inteiramente benéfica, com os critérios nacionais de contingenciamento da produção, fixação dos preços básicos e mínimos para o açúcar, com o saneamento do mercado através da retirada dos excessos, exportando-os a preços de sacrifícios, *warrantando* parte da produção, normalizando as relações tensas entre fornecedores de cana e usineiros de açúcar e, finalmente, criando e financiando fábricas de álcool combustível, misturando-o à gasolina, aliviando, assim, os prejuízos conseqüentes da exportação de açúcar, aproveitando o melaço residual e abrindo oportunidade de alívio nas importações de combustível líquido (De Carli 1984:62)

Melhor definição não poderia haver para objetivar o que teoricamente se concebe como caráter classista da intervenção seletiva estatal, não apenas para garantir a acumulação capitalista quanto para administrar a competição entre capitais que possa comprometer o processo de acumulação de forma global. Por trás desta justificativa está também uma competição regional que coloca em desvantagem os produtores nordestinos e fluminenses em relação aos paulistas, detentores de uma base produtiva mais moderna. Tanto assim que a proposta de extinção do IAA não foi repudiada pelo representante paulista dos empresários rurais. Em compensação ela não contou com a simpatia do presidente do CONCLAP Sr. João Daudt de Oliveira, que presidia também a Confederação Nacional do Comércio e a Associação Comercial do Rio de Janeiro. A intervenção de Roberto Simonsen teria feito com que a proposta radical fosse retirada e substituída por outra que recomendava a criação de uma Comissão técnica, com a finalidade de examinar as atividades de cada autarquia para verificar a conveniência ou não de rever a legislação, no sentido de transformá-las ou extingui-las se fosse o caso. Desta forma imaginava-se adotar uma postura coerente com os princípios estabelecidos no I Congresso Brasileiro da Indústria, realizado naquele mesmo ano, que mantivera uma posição dúbia quanto à intervenção estatal no campo econômico. Ao mesmo tempo que recomendava uma atuação apenas supletiva e "auxiliadora", na concessão de facilidades para incentivo da produção, abria espaço para para a ação planejadora a fim de articular racionalmente as forças produtivas. Note-se que esta última colocação, fruto de uma posição majoritária liderada por Roberto Simonsen, contrariava frontalmente o pensamento do Prof.

Eugênio Gudín, anti-protetionista por excelência que insurgia-se em repúdio ao que denominava de "capitalismo de Estado", tido como herança da ditadura Vargas.¹⁷

Essa polêmica persiste nos dias atuais, recolocando o eterno dilema, nunca resolvido, da classe empresarial brasileira, mas sempre administrado com muito pragmatismo. Ou seja, por trás da retórica de intransigente profissão de fé liberal, uma conformada aceitação do papel interventor do Estado na economia, sobretudo pelas vantagens e benesses auferidas por aqueles que vivem à sombra do protetionismo, expresso na máxima da privatização dos lucros e socialização dos prejuízos.

Mesmo quando a questão não é colocada exatamente nestes termos, muitos empresários admitem o paradoxo de que a redução do intervencionismo estatal, pelo menos no setor primário, passa por um processo de preparação dos ruralistas que deve ser fruto de uma ação educacional do governo ou, no mínimo, conjunta do governo e da iniciativa privada. "Assim, a proposta que se pode objetivar é a de o governo investir vigorosamente na formação de recursos humanos para a agricultura se autogestionar, para que ele, governo, retire-se aos poucos do esquema".¹⁸ Esta posição é assumida por uma fração menos conservadora do patronato rural que vê na excessiva intervenção governamental, com tabelamentos exagerados, tanto na ponta da produção quanto na do consumo, um empecilho ao exercício da agricultura sob a ótica do neocapitalismo. São intervenções no crédito rural, na pesquisa agropecuária e na assistência técnica e extensão rural; na sustentação de preços mínimos e seus instrumentos (VBC, AGF e EGF); na infra-estrutura básica (estradas, eletrificação, telefonia, armazenagem e portos); e também na produção de insumos tais como fertilizantes e sementes básicas. O conflito intra-classe aflora na afirmação de Rodrigues (1986),

¹⁷ Este ponto alimentaria por muito tempo uma polêmica com Roberto Simonsen. Gudín não admitia em hipótese alguma intervenção direta do Estado em atividades produtivas quer na indústria quer na agricultura. Quanto a esta última, admitia no máximo a ação estatal em assistência técnica e fomento à produção, sendo, por conseguinte adepto da extinção dos Institutos do açúcar, café, mate e outros. Ver Simonsen (1978).

¹⁸ Palavras do presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras no XXIV Congresso Brasileiro de Economia Rural, em 1986. Ver Rodrigues (1986).

segundo a qual essas intervenções sempre penalizam os empresários rurais, eis que sempre tiveram como objetivo: (1) transferir renda do setor agrícola para sustentar o desenvolvimento industrial, concebido nos *gabinetes dos tecnocratas*;¹⁹ (2) maximizar a obtenção de divisas, pela sustentação dos preços de exportação; (3) reduzir o preço dos produtos de consumo interno, para compensar os baixos salários nos centros urbanos; e (4) consolidar o processo de industrialização, potenciando as dimensões do mercado de bens de capital e insumos agropecuários.

O que as lideranças empresariais rurais não parecem perceber muito claramente, mas sentem os seus efeitos, é que o sentido da intervenção estatal nos sistemas de economia de mercado ou de economia mista é, basicamente, o de garantir o processo de acumulação de forma global, favorecendo seletivamente o desenvolvimento das forças produtivas, tendo como alvo os setores mais dinâmicos da economia. Ainda que para isso tenha de legitimar-se como autoridade governamental, implementando, também, ações voltadas para objetivos mais equânimes, no atendimento de segmentos que não se apropriam do excedente produtivo. Se a dinâmica da acumulação é uma prioridade inquestionada, haja vista a dependência do Estado em termos da própria sobrevivência, claro está que a lógica da formulação das políticas públicas não pode ater-se meramente à racionalidade das ações setoriais. Não fugindo à regra, a política agrícola insere-se num modelo de macropolíticas onde "as variáveis fundamentais são a taxa de câmbio, o equilíbrio fiscal, a circulação monetária, o regime tarifário, ou seja, todas as medidas de caráter geral, não especificamente agrícolas" como lembra Garcia (1984:311). Razão porque, mesmo quando a agricultura aparece explicitamente nas estratégias governamentais de planejamento, a exemplo do III PND, ela não perde a sua condição de subsidiária como instrumento de favorecimento de outros setores mais dinâmicos da economia. Ribeiro (1979) constatou este fato com muita clareza ao criticar o caráter isolado, provisório e imediatista do primeiro pacote de medidas para implantar a

¹⁹ Uma expressão também muito usada pelo líder da UDR Ronaldo Caiado.

prioridade agrícola do III PND, completamente desarticulado de outras medidas de planejamento a longo prazo.

O Simpósio Nacional de Agropecuária promovido pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, em 1979, iria confirmar, nos depoimentos das diversas personalidades que dele participaram, a falácia da prioridade agrícola do III PND. Mais que isso, o alinhamento dos tecnocratas do setor público agrícola às posições assumidas pelas organizações patronais e empresários rurais, em suas críticas às políticas discriminatórias contra a agricultura.

No seu pronunciamento, o então Ministro da Agricultura Delfim Neto falava da "consciência de que temos, realmente, de modificar de forma radical a política agrícola". E justificava: já "transferimos demais da agricultura para o setor urbano e agora é hora de reconduzir uma parcela desses recursos para a agricultura" (Delfim Neto 1980:43-4).²⁰ Uma retórica não condizente com a sua passagem anterior pelo Ministério da Fazenda e sua ação efetiva, pouco depois, à frente da Secretaria de Planejamento. Retórica de lado, o fato apenas confirma a expectativa de que os tecnocratas do setor agrícola e seus mandatários tendem a ser ou, no mínimo devem parecer aliados dos ruralistas, pelo menos enquanto ocupam os seus cargos.

Mas no próprio desenvolvimento do Simpósio, os pronunciamentos, tanto de representantes do setor público relacionado à agricultura quanto do setor privado, demonstraram que a retórica da prioridade agrícola governamental não se concretizava em termos de alocação de recursos aos órgãos públicos prestadores de serviços e assistência técnica rurais, muito menos em apoio creditício em volume e condições desejadas pelos produtores. "Está aí a briga nos jornais à vista de todos: o presidente quer emprestar à agricultura, e ela não está discutindo a duplicação dos

²⁰ Foram manifestações como esta que levaram o Sr. Flávio Brito, presidente da Confederação Nacional da Agricultura a acreditar que o Sr. Delfim Neto seria o paladino dos agricultores, ao deixar o Ministério da Agricultura para assumir a Secretaria do Planejamento. Esperança logo desvanecida. Ver CNA (1982)

juros; ela quer o crédito e este não chegou até hoje em nenhuma agência do Banco do Brasil" testemunha um deputado do bloco ruralista e da bancada governista.²¹

O desdobramento das discussões confluiu para a crítica ao descaso dos tecnocratas instalados nos postos mais avançados de decisão das políticas de governo (uma alusão aos *policy-makers* da Fazenda e do Planejamento) para com os problemas da agricultura. A questão veio à tona principalmente quando se discutia a afirmação das autoridades da área econômica de que a agricultura seria inflacionária, uma tese também sustentada pelo presidente da Comissão de Financiamento da Produção (CFP), apesar de reconhecer o preço pago pelo setor na montagem do modelo de sociedade urbano industrializada perseguido pelo País nos últimos anos.

A associação agricultura-inflação era argumentada em função do orçamento monetário, principal instrumento de política monetária, à época, que não estaria cobrindo a expansão do crédito rural, obrigando as autoridades monetárias a emitir dinheiro, para cobrir a insuficiência da remuneração dos juros nas aplicações de crédito agrícola. Assim, dos 425 bilhões de cruzeiros destinados ao crédito rural no ano de 1979, a juros subsidiados, o governo teria de preencher a lacuna de 80 bilhões não cobertos por esses juros. Daí a conclusão do presidente da CFP de que seria mais racional a liberalização dos preços dos produtos agrícolas e se subsidiasse não a produção, mas o consumo para as camadas mais pobres da população.

Não entrando no mérito da discussão, mas chamando a atenção para o fato da agricultura ser subsidiada em todos os países do primeiro mundo, é importante salientar as contra-argumentações do debate, apenas com o fito de confirmar a disputa intra-classe pela apropriação dos recursos públicos e como esta luta se reflete no interior dos aparelhos burocráticos do Estado. A primeira delas diz respeito ao volume de recursos efetivamente destinados à produção agrícola, sempre superestimados com a inclusão das operações de crédito para o comércio, entrando neste rol

²¹ Trata-se do deputado José Amorim, funcionário aposentado do Banco do Brasil, que alegava esta condição para dar credibilidade à sua informação obtida junto ao pessoal do Banco, com o qual ele estaria intimamente relacionado.

as promissórias rurais, *warrants* para financiamentos e outros encargos descontados quando o produto já está comercializado, embarcado, configurando a concessão de benefício ao capital comercial.²² Em segundo lugar, os confiscos cambiais sobre produtos como café, soja e cacau deveriam ser dimensionados comparativamente ao montante dos prejuízos ocasionados pelos juros subsidiados em favor da agricultura. Mais ainda, comparados com os subsídios concedidos à indústria de exportação, a exemplo da automobilística que somente naquele ano desfrutava de 60% de subsídios. Ou seja, enquanto o governo concedia 60% à indústria automobilística, retirava 50% da cafeicultura brasileira. Por último, é lembrado o favorecimento aos banqueiros protegidos com a política de altas taxas de juros, e o que é pior, a cobertura pelo governo dos prejuízos das financeiras, envolvidas muitas vezes em operações fraudulentas, que custaram aos cofres públicos milhões de dólares. (Simpósio 1980:462).

Estes três argumentos são colocados superficialmente apenas para ilustrar a disputa entre as frações do capital e a posição finalmente assumida pelo presidente da CFP, como tecnocrata do setor agrícola, alinhado com as reivindicações dos ruralistas:²³

Assumo pessoalmente, a seguinte opção: hoje estamos subordinando a nossa agricultura pela via do crédito, fundamentalmente. Em primeiro lugar, precisamos, entretanto, saber se existe ou não um subsídio líquido para a agricultura, porque só estamos olhando aquele lado do subsídio, o que existe de fato, que é um juro módico, baixo para a agricultura. Mas precisamos medir aquilo que é tirado da agricultura - de forma visível - o confisco do café que foi lembrado aqui - e de forma invisível - os tabelamentos de preços, por exemplo - e mensurar qual dos dois é maior. E eu arrisco dizer que é mais o que se tira. Conseqüentemente, a agricultura não é subsidiada (Viana 1980:480).

Anos mais tarde o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Renato Ticoulat Filho repisava na mesma tecla para protestar contra os "confiscos, tabelamentos proibições de exportações e coisas

²² Segundo levantamento realizado pelo deputado Delson Scarano junto ao Banco Central, em 1972/73, "o crédito rural realmente destinado à agricultura brasileira nada mais era que 13,4% do montante anunciado". Ver Simpósio (1980:461).

²³ Posição francamente reconhecida pelos deputados ruralistas que se dirigiam ao conferencista com expressões do tipo "sei que V. Sa. joga no nosso time, joga com nossa camisa", ou então "há muito nos temos encontrado no mesmo barco", e ainda, "V. Sa. joga com a nossa camisa, a camisa do agricultor" (Simpósio 1980:460, 463 e 474).

do gênero", reclamando preços de mercado para os produtos agrícolas, sem a necessidade de subsídios ao produtor (Seminário 1984:418).

Estava-se à véspera de novas transformações institucionais no País que conduziriam a um período de transição democrática, a partir de 1985, emuladas por grandes mobilizações de rua que prenunciavam o ascenso de atores populares. Isso iria refletir na composição do quadro dirigente da *Nova República* que alojaria no âmbito do Ministério da Agricultura e Ministério da Reforma Agrária recém-criado, uma tecnocracia afinada, na sua maioria, com uma fração de classe não mais representativa dos interesses patronais, porém de trabalhadores e pequenos e médios agricultores, representados pela CONTAG, organizações sindicais, comunidades eclesiais de base e movimento dos sem-terra.

O documento de diretrizes setoriais para a agricultura nacional (Brasil 1985) sinaliza esta tendência ao priorizar a produção de alimentos básicos e o acesso à terra aos camponeses, trabalhadores agrícola e pequenos agricultores, como referencial básico de todos os instrumentos de política agrícola. Tais diretrizes refletiam praticamente todas as recomendações do Simpósio Nacional sobre Agricultura e Meio Ambiente, organizado um ano antes pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em Curitiba, entre as quais se destacam as seis citadas a seguir:

(1) Prioridade para a democratização da posse e uso da terra: reforma agrária; (2) Prioridade para a maioria: pequenos e médios agricultores e trabalhadores rurais; (3) prioridade na luta contra a fome: abastecimento alimentar; (4) prioridade para a qualidade de vida: recuperação e preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; (5) prioridade para a organização e participação populares; e (6) prioridade para a gestão na participação das políticas econômicas e sociais para a agricultura.

O desdobramento dos conflitos interburocráticos na Nova República, movido pela modificação da correlação de forças de sustentação do governo, pendente cada vez mais para o lado

conservador, tornaria inviável a implementação de políticas mais avançadas de legitimação do Estado como mentor de justiça social. Foram desalojados do Ministério da Agricultura dirigentes e tecnocratas mais comprometidos com os atores sociais beneficiadas por tais políticas, restaurando o espaço dos velhos anéis burocráticos mais identificados com um ideal de política agrícola mais próximo aos anseios das lideranças patronais rurais. Mas como não prevalece a hegemonia agrária no bloco de poder, resulta que a política agrícola não é centralizada nem concebida no Ministério da Agricultura, fugindo ao seu domínio nas definições mais essenciais. Torna-se então evidente e duradouro o conflito com a tecnoburocracia da área econômica, articulada preponderantemente com os setores mais dinâmicos do capital, cujas relações intersetoriais prevalecem na definição das políticas públicas.

A agricultura, tributária desse processo, tem assim definido o seu papel nos planos globais de desenvolvimento, marcados por uma progressiva integração de capitais. Essa integração é de natureza técnica, num primeiro momento, e se realiza a montante do fluxo de produção agropecuária através da absorção maciça de bens de capital (tratores, máquinas e equipamentos) e de consumo (fertilizantes, corretivos e defensivos); e a juzante, pela adaptação às exigências das indústrias processadoras de produtos primários de alimentos e matérias primas. O Estado e o principal mediador dessa articulação que se viabiliza com a expansão do crédito rural a juros reais negativos e se completa com a reorganização dos serviços públicos de pesquisa, assistência técnica e extensão rural, que dão suporte à modernização dos sistemas produtivos agropecuários, através da geração e difusão de tecnologias mais avançadas.

Num segundo momento, quando entra em crise o Sistema Nacional de Crédito Rural, responsável pelo financiamento dos meios de produção industriais, em condições extremamente favoráveis para agricultores e indústria, a integração vai ser processada dentro de um quadro mais amplo de integração de capitais. Trata-se da fusão de capitais múltiplos em conglomerados que passam a atuar também no setor primário, revelando uma nova estratégia do grande capital que

diversifica cada vez mais a aplicação dos excedentes, buscando no conjunto de atividades produtivas e mercados em que opera uma taxa média de lucro.²⁴

Delgado (1985) conclui que o mesmo processo que integra capitais rejeita uma massa não associável de estabelecimentos de baixa capacidade produtiva que ele estima em 80 a 90%, justo os que abrigam a maior parte da força de trabalho rural. Quanto às formas concretas de integração, destacam-se pela ordem de importância: (1) a diversificação de grandes grupos econômicos em forma de *holdings*, empresas de participação e administração, bancos de investimento, ou, simplesmente, sociedades anônimas rurais, atuantes na esfera produtiva, a exemplo do complexo sucro-alcooleiro, pecuária de corte e reflorestamento, e/ou de forma especulativa o mercado de terras; (2) a emergência das super cooperativas com diversificação agroindustrial, principalmente nos ramos da sojicultura, triticultura e laticínios; e (3) a realização de contratos formais ou informais de semi-integração de pequenos e médios fornecedores rurais modernizados, à grande agroindústria.

Tem-se portanto a idéia de quão complexa é a articulação de interesses que envolvem a elaboração das políticas agrícolas, a multiplicidade de determinações que interferem colocando limites à intervenção do Estado, principalmente no que se refere à regulação da margem dos lucros e dos ganhos patrimoniais especulativos do grande capital no campo. Tais limites são dados, como já foi discutido no Capítulo 3, por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas que dizem respeito às formas de acumulação. A política agrícola, como as demais políticas setoriais, precisa em primeiro lugar estar compatível com as características do processo de reprodução social que define as formas concretas da acumulação. A seletividade dessas políticas dentro de um leque de alternativas possíveis, determinadas por tais limites, vai refletir um dado momento da correlação de forças no ambiente sócio-político que se reproduz também no aparato tecnocrático do Estado responsável mais direto pela formulação das políticas públicas. Este jogo de pressão e contra

²⁴ Para uma análise mais aprofundada desta nova estratégia do capital, ver Delgado (1985).

pressão de interesses de classe, segmentos de classe, grupos, indivíduos e da própria burocracia estatal em particular, é que vai definir, segundo a elite tecnocrática de maior poder decisório, as opções de políticas mais consentâneas com as exigências da acumulação capitalista, em determinada fase do seu processo.

Veja-se, por exemplo, a questão da reforma agrária que aflora como preocupação objetiva dos planos governamentais todas as vezes que se verifica o ascenso de atores populares.²⁵ Foi assim nos anos que precederam o golpe de 1964 e, mais recentemente, quando instalou-se o governo da Nova República, na esteira de uma grande movimentação popular, quando agonizava o regime militar.

Só que os enfoques foram diferentes. Antes de 1964, os economistas brasileiros, fortemente influenciados pela escola cepalina, creditavam à estrutura agrária anacrônica, caracterizada pela alta concentração da posse terra o grande empecilho ao desenvolvimento das forças produtivas no campo. A reforma agrária seria um dado fundamental para viabilizar (1) o aumento da produção de alimentos, barateando o seu custo nos centros urbanos, como forma compensatória dos baixos salários pela indústria nascente; (2) o aumento da oferta de matérias primas para a indústria de processamento; e (3) a ampliação do mercado interno que passaria a consumir cada vez mais produtos nacionalizados, como corolário da política econômica de substituição de importações (Rangel 1962). Por estas razões a reforma agrária contava com a simpatia de expressivas lideranças do setor urbano industrial, conforme explica Silva (1971).

²⁵ Considera-se aqui que a presença da reforma agrária nos planos dos governos militares não representava uma vontade política de efetiva realização, mas apenas uma forma atenuar as pressões, já que tudo não passava de projetos de colonização.

Acontece que a chamada *modernização conservadora* da agricultura brasileira,²⁶ gestada nos governos militares, veio comprovar que a transformação da base técnica dos processos produtivos agropecuários, sob padrões de eficiência capitalista, era factível prescindindo da reforma agrária. Tanto assim que nos anos recentes continua na agenda de políticas governamentais a reforma agrária, não pelo que ela possa contribuir para o desenvolvimento de relações capitalistas no campo, aumento da produção de alimentos ou ampliação do mercado consumidor. Na verdade, a reforma agrária tem sido muito mais invocada pelo que pode representar em termos de justiça social, para assegurar chão, teto e alimentos para milhares de famílias de trabalhadores excluídos da modernização conservadora.

Interessante salientar, desde que o grande capital, na forma de conglomerados, encontrou na concentração da propriedade da terra um modo de diversificar suas aplicações e, conseqüentemente, de realizar rendas, a reforma agrária perdeu, inclusive, o apoio que aparentava ter das lideranças empresariais urbanas. Por outro lado, acrescente-se que hoje os conflitos agrários no Brasil talvez constituam a única manifestação de luta de classe pela posse dos meios de produção, diferente do que vem acontecendo no meio urbano. O vetor da luta da classe trabalhadora há muito tempo deixou de ser a posse dos meios de produção para reduzir-se à luta por melhores salários, condições de trabalho e participação nos lucros da empresa.

Concluindo o presente capítulo, convém reafirmar que o seu propósito foi colocar a questão da seletividade de políticas públicas a nível de uma mesoanálise, se é que assim se pode chamar, no contexto da formulação de políticas para o meio rural. Procurou-se ilustrar os caminhos de uma análise de como se articulam os atores sociais públicos e privados para a formulação de políticas agrícolas, o conflito interburocrático inerente ao processo e, de forma tópica, o dinamismo das iniciativas estatais, em contextos e momentos históricos diferentes, para a objetivação dessas

²⁶ Assim denominada pelo fato de representar uma opção de crescimento da produção agropecuária mediante a renovação profunda dos padrões tecnológicos, sem que seja tocada ou alterada de forma significativa a estrutura agrária. Ver Guimarães (1975 e 1982).

políticas. O exemplo das transformações verificadas nas últimas três décadas na política de reforma agrária ilustra bem este dinamismo: a reforma agrária na década de 60 confere à intervenção do Estado um caráter regulador, voltado prioritariamente para a remoção do que se considerava um óbice ao processo de valorização do capital. Em outras palavras, para viabilizar o desenvolvimento de relações capitalistas no campo e modernização da agricultura, com reflexos positivos para o crescimento industrial urbano. Depois passou a ser considerada uma questão de segurança nacional, na década de 70, quando a *não decisão* pela reforma tornou-se uma espécie de seletividade negativa, que definiu a posição do Estado ante a questão. Finalmente, a reforma agrária retorna à agenda de políticas públicas com grande destaque, pelo menos na fase inicial da Nova República, mantendo-se até os dias atuais, desta feita, como medida de alcance eminentemente social. Daí porque as intervenções estatais de desapropriação de terras e assentamento de trabalhadores rurais e posseiros são analisadas sob o ângulo das determinações funcionais de legitimação do Estado e não tanto da acumulação de capital.

No próximo capítulo será examinada a questão da seletividade de políticas públicas no nível micro-analítico que conforma a política de extensão rural no Brasil. Trata-se de uma análise concreta que focaliza o dilema funcional do Estado que precisa administrar as contradições de suas determinações funcionais de criar e sustentar as condições da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo negar este seu caráter classista com as ações de legitimação.

CAPÍTULO 6

EFEITOS DA SELETIVIDADE NA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL

Neste capítulo reduz-se o nível da análise à microabordagem da seletividade de políticas públicas, que nas discussões anteriores mereceu tratamento macro e mesoanalítico. Para tanto, define-se como unidade de investigação a política nacional de extensão rural no Brasil¹ e o seu principal instrumento de execução, o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER), depois transformado em Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). O período de análise estende-se desde a criação, em 1956, de um órgão central de coordenação das atividades, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), que em 1974 foi substituída pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), até a extinção dessa empresa, em 1990.²

Por que a política de extensão rural?

Em primeiro lugar, por se tratar de uma atividade que se presta bem para explicar o dinamismo do modo de intervenção ou omissão do Estado frente a situações-problemas, expressando um conjunto de iniciativas que ao longo de mais de quatro décadas se transformaram em função de contextos e momentos históricos diversos. Como se verá, a extensão rural no Brasil origina-se da iniciativa privada, sob a orientação de organismos internacionais, tendo os seus

¹ A rigor a extensão rural constitui um instrumento de política agrícola, a exemplo de crédito rural, seguro agrícola, preços mínimos e outros. Como os tipos de política agrícola são comumente denominados de acordo com o seu conteúdo substantivo, pode-se falar em política de extensão rural, política de crédito rural, política de seguro agrícola e política de preços mínimos. Ver Guedes Pinto (1980:41).

² A extinção da EMBRATER não significou a extinção do serviço de extensão rural oficial que mantém a mesma estrutura organizacional a nível dos Estados. A coordenação nacional hoje está diretamente ligada ao Ministério da Agricultura, depois de passar pouco mais de dois anos a cargo da EMBRAPA. Ver EMBRAPA (1991).

princípios filosóficos e objetivos alterados à medida que o Estado aumenta a sua intervenção, até assumir diretamente o serviço a partir de 1974. Segundo, porque se trata de uma ação cuja política definidora contém a um só tempo os efeitos da seletividade estatal: tanto no que respeita à sustentação das condições da acumulação capitalista - quando se volta prioritariamente para objetivos de tornar mais eficientes os processos produtivos agropecuários - quanto de sua legitimação, quando dá prioridade ao desenvolvimento integral de comunidades rurais, e outras ações assistenciais ao homem e sua família. Finalmente, em razão da política de extensão rural compor uma matriz de relacionamento múltiplo com as demais políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, além do fato de seus organismos de execução ocuparem uma posição ímpar que transita desde algumas esferas da administração superior governamental até os agricultores e comunidades rurais mais distantes.

Dada a necessidade de delimitar o campo de análise para permitir o aprofundamento da investigação; e considerando-se a relevância de um serviço ininterrupto de mais de 40 anos, cuja capilaridade se estende a mais de 3 mil e duzentos municípios, tendo a presença física de mais de 13 mil técnicos em todas as regiões do país, elegeu-se como referencial empírico o SIBRATER.³ Entenda-se, entretanto, que o SIBRATER não foi objeto de uma avaliação de desempenho organizacional, muito menos se teve a pretensão de analisar a sua importância como agente causal indutor de transformações na agricultura brasileira.⁴ Para o presente estudo importa evidenciar como a dinâmica das transformações por que passou o SIBRATER enquanto executor da política de extensão rural no Brasil ajuda a demonstrar o sentido da seletividade do Estado, que precisa

³ Fica portanto fora do campo de investigação os serviços estatais exclusivamente para fomento à produção agropecuária, o serviço de assistência técnica do Estado de São Paulo, tradicionalmente independente do SIBRATER (ver Reydon 1989), e outros serviços que se mantiveram também afastados, pelo menos no período analisado, a exemplo da Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), Instituto de Açúcar e do Alcool (IAA) e Instituto Brasileiro do Café (IBC).

⁴ Já existe farta documentação a esse respeito sob enfoques diversos, desde o positivista até o crítico-dialético, bastando ao leitor interessado, consultar os bancos de teses de Universidades como a Universidade Federal de Viçosa (MG) e a Universidade Federal de Santa Maria (RS).

administrar a sua contradição funcional de organizar e preservar o processo de acumulação e, ao mesmo tempo, legitimar-se perante a sociedade como um ator que realiza as suas aspirações gerais.

Uma sùmula hist3rica ⁵

Em primeiro lugar 3 preciso deixar claro o conceito de *extens3o rural*, definido em conformidade com os princ3pios filos3ficos que orientaram as experi3ncias pioneiras no Brasil, instaladas em 1948 em Minas Gerais e S3o Paulo, inspiradas, respectivamente, nos modelos norte-americanos do *Farm Security Administration* e *Cooperative Extension Service*.⁶ Eis o que diz o brevi3rio de express3es e termos da ABCAR, ainda na d3cada de 50:

Extens3o Rural 3 um sistema educacional e din3mico, extra-escolar, n3o obrigat3rio, democr3tico e informal, orientado em funç3o do meio, com a participaç3o direta, volunt3ria e consciente do povo rural, mobilizador da capacidade potencial de lideranç3 e de associativismo, adequado a levar aos habitantes do meio rural os conhecimentos e informaç3es necess3rios 3 melhoria do seu n3vel de vida no tr3plice aspecto t3cnico, econ3mico e social (ABCAR 1958:9).

Nesta perspectiva, a extens3o rural 3 uma tarefa educacional exercida em tr3s n3veis: individual, grupal e de massa, tendo como instrumento auxiliar o cr3dito rural supervisionado. Esta modalidade de cr3dito tem um significado muito profundo para a filosofia original da extens3o rural, dai a necessidade de uma definiç3o precisa do mesmo:

Cr3dito rural supervisionado 3 um tipo de cr3dito educacional que inclui ensinamentos sobre a administraç3o da propriedade e do lar, al3m do financiamento para ajudar as fam3lias rurais a melhorar as condiç3es de vida e da empresa. Inclui an3lise dos recursos de que a fam3lia rural disp3e, os melhoramentos que poder3o ser feitos, as necessidades de capital para realizar as melhorias, a solidez financeira das operaç3es e um plano pr3tico elaborado para atingir os objetivos e, conseqüentemente, ser pago o empr3stimo (ABCAR 1960:6).

⁵ Ver Sin3pse cronol3gica no Anexo 1.

⁶ O *Cooperative Extension Service* teve origem no final do S3c. XVIII como uma iniciativa das Sociedades de Agricultores, com a colaboraç3o dos *Land Grant Colleges* criados no S3c. XIX. Mais tarde o governo americano chamou a si essas atividades, vinculando o Serviç3o de Extens3o ao Departamento de Agricultura. Esta estatizaç3o tirou um pouco o car3ter comunit3rio e participativo do serviç3o. O *Farm Security Administration* que seria mais tarde transformado em *Farm Home Administration*, 3 uma alternativa criada pelo *New Deal* para prover os agricultores falidos com a grande crise de 1930, de recursos credit3cios, tecnicamente orientados, com vistas 3 sua recuperaç3o econ3mica e social (Figueiredo 1979 e 1984).

Distingue-se, portanto, de outra modalidade de crédito que anos mais tarde seria adotada pelo sistema de extensão rural, justamente quando opta por uma filosofia de trabalho produtivista em que a difusão de tecnologia por produto agropecuário, para obter maiores índices de produção e produtividade das lavouras e criações, se torna a prioridade: o crédito rural orientado. Como se verá, a extensão rural no Brasil, nos seus primórdios, não teria como vetor a intervenção governamental direta e preocupava-se muito mais com uma abordagem integral de promoção do homem, que incluía a divulgação de novas técnicas agropecuárias, porém não se limitava a isso.

O Estado, muito antes, no início do século, já intervinha no meio rural com uma ação diferente, tipicamente de fomento à produção.⁷ Criava em 1909 o Serviço de Inspeção Agrícola, seis anos mais tarde transformado em Serviço de Agricultura Prática, com as seguintes atribuições: (1) divulgar através de boletins de *instruções práticas*, lavouras demonstrativas, atendimento a consultas de agricultores, feiras e exposições agropecuárias os processos técnicos e práticas agrícolas mais *adiantadas*; (2) fornecer gratuitamente sementes e mudas, além de colocar à disposição dos agricultores máquinas e implementos agrícolas; (3) propagar a organização de sociedades de agricultura, sindicatos e cooperativas agrícolas para desenvolver na população rural o espírito de associação; e (4) divulgar práticas de higiene e saneamento rural acessíveis condições locais das comunidades.⁸

Na década de 20 já não existia o Serviço de Agricultura Prática. Ele desdobrou-se em vários serviços especializados por produto, com finalidade eminentemente técnica de fomento à produção, beneficiamento e comercialização, a exemplo do Serviço do Algodão, criado em 1920 (Rodrigues 1987).

⁷ O fomento à produção agropecuária é tido como uma atividade assistencial aos agricultores, sem se preocupar com os aspectos educacionais e sócio-culturais, nisso se distinguindo da extensão rural.

⁸ Ver Decreto 11.519 de 10/04/15.

Somente em 1955 o componente social voltaria a figurar na agenda das intervenções governamentais, no campo, com a criação do Serviço Social Rural, uma autarquia ligada ao Ministério da Agricultura, e mantida com a arrecadação de 3% do valor total dos salários pagos pelas agroindústrias aos seus empregados. Este serviço, além de prestar assistência técnica às atividades produtivas dos ruralistas, objetivando *fixá-lo à terra*, uma expressão muito em moda na época, ocupava-se também com problemas concernentes a alimentação, saúde, educação e habitação, bem como o desenvolvimento de comunidades e criação de cooperativas e associações rurais.⁹ Mas convém salientar que o Decreto 29.803 de 25/07/51 que criou a Comissão Nacional de Política Agrária já fazia constar entre os seus objetivos a "assistência e defesa do pequeno proprietário rural", bem como o "amparo ao trabalhador rural", mediante "ampliação de suas possibilidades de emprego e melhoria dos salários e condições de vida; (...) extensão progressiva aos meios rurais do regime de previdência e assistência", sem faltar a realização de estudos e projetos com vistas à "reforma da legislação agrária e o acesso à terra própria".

A despeito disso, só se pode falar, a rigor, de atividades de extensão rural no Brasil, a partir das experiências mineira e paulista no final da década de 40. A experiência paulista nos municípios de Santa Rita do Passa Quatro e São José do Rio Preto floresceu entre os anos de 1948 e 1956, sob o patrocínio da Fundação Rockefeller, associada à Nestlé, Agrocere e Refinações de Milho Brasil (Duryea), contando com uma reduzida participação financeira de agricultores. Uma atividade fracassada, aparentemente pelo fato do Estado de São Paulo já vir exercendo antes a atividade fomentista, prestada pela Secretaria da Agricultura e empresas privadas, contando com o crédito rural e conhecimentos agropecuários gerados pelo Instituto Agrônomo de Campinas, que tradicionalmente também atendia diretamente os agricultores.¹⁰

⁹ Ver Lei 2.613 de 23/09/55.

¹⁰ Ver Queda (1987:126-127)

A experiência mineira, igualmente financiada pela Fundação Rockefeller, através da sua agência *American International Association for Economic and Social Development* (AIA) foi mais bem sucedida e duradoura. Criou-se a Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR), cujo exemplo expandiu-se para outras unidades da federação, com o apoio técnico e financeiro de agências internacionais e do governo brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal.¹¹ Com o serviço de extensão rural atingindo as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, estavam criadas as condições para o surgimento de uma entidade coordenadora nacional. Foi assim que surgiu, em 1965, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), uma entidade civil, sem finalidade lucrativa, que a exemplo de suas filiadas estaduais foi apoiada técnica e financeiramente pela AIA e pelo Escritório Técnico de Cooperação Brasil-Estados Unidos (ETA).

Dois fatos significativos contextualizam a origem do serviço de extensão rural no Brasil:

No plano externo, as potências emergentes da Segunda Guerra Mundial protagonizavam a "guerra fria", polarizando o mundo em dois campos - capitalista e socialista - cada qual procurando consolidar não apenas espaços geográficos, mas a supremacia política, ideológica, econômica e militar. A exemplo do Plano Marshall, na Europa, os americanos instituíram a sua versão latina, o chamado Ponto IV da *International Cooperation Administration* que, junto a outros organismos internacionais, patrocinou as primeiras experiências de extensão rural no Brasil.

No plano interno, o País experimentava uma política de expansão capitalista mediante um novo padrão de acumulação, onde a indústria se tornaria o centro dinâmico da economia, tendo como sustentação a transferência de excedentes gerados no setor agroexportador, graças à política

¹¹ Figueiredo (1984) discrimina as seguintes agências internacionais: a) vinculadas diretamente ao governo americano: Instituto Interamericano para Assuntos da América (IIAA); Missões de Operações dos Estados Unidos (USOM); *International Cooperation Administration* (ICA) e o Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA); b) agências ligadas a grandes corporações privadas: Fundação Rockefeller, Fundação Ford e Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Econômico e Social (AIA), ligada à Fundação Rockefeller; c) organismos internacionais: Organização da Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial e Organização dos Estados Americanos (OEA).

de confisco cambial. Este quadro configura o modelo de substituição de importações que trazia como consequência, para a agricultura, uma baixa demanda por tecnologia já que o crescimento era possível mediante a expansão de fronteiras agrícolas, pela ocupação de terras mais baratas e utilização intensiva da mão-de-obra disponível. Por esta razão o produtivismo não constituiu preocupação básica da extensão rural nos seus primeiros lustros. Pelo contrário, postulava-se a promoção do homem do campo, de sua família e da comunidade, através de um processo educativo informal, onde a melhoria do sistema produtivo agropecuário, pela incorporação de novas técnicas, era tida apenas como um instrumento para a obtenção da renda necessária à melhoria da qualidade de vida do cidadão.

A promoção humana é assim entendida como um processo complexo e pluridimensional, que comporta a interação de variáveis políticas, econômicas e sociais. Ela busca o aprimoramento global da personalidade do indivíduo e de suas potencialidades, para que assim possa participar do esforço nacional de desenvolvimento e participar de seus benefícios, define Fonseca (1973). No caso brasileiro, a promoção do homem do campo seria uma necessidade decorrente da situação de privação relativa à renda, saúde, educação, nutrição e capacidade decisória para influenciar os processos sociais. Daí o interesse da extensão em intervir na realidade rural de forma programada, e global para despertar as potencialidades humanas que facilitariam o acesso do agricultor e sua família a melhores padrões de bem-estar social, conclui o autor.

Esta linha de trabalho desde logo se coloca diferenciada do que se conhece por fomento à produção agropecuária, que se volta objetivamente para o aumento da oferta de produtos, seja pela expansão da área cultivada, seja pela elevação dos níveis de produtividade. O fomento teria como objetivo central o consumidor urbano, já que os aumentos de produção ocasionam a queda dos preços relativos, como assinala Alves (1973), mas pode encerrar, também, um objetivo não explícito: o favorecimento das indústrias de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas que necessitam de mercado para a sua expansão.

A natureza relativamente dispersa da ação de promoção humana contrasta com a característica específica da linha de estímulo à produção agropecuária. Enquanto esta se concentra em determinado tipo de público, ou seja, o empresário agrícola, facilmente identificável, a ação de promoção deve ser orientada para alcançar indistintamente toda a população rural, estando sua eficiência limitada pelo número de pessoas que possa promover. Enquanto o aumento da produção refere-se a bens tangíveis e materiais, a promoção humana persegue como objetivo a ampliação da mobilidade psíquica e econômico social, de difícil quantificação. Por outro lado, o investimento em tecnologia orientada ao aumento da produção e da produtividade oportuniza geralmente retorno a curto prazo, no que contrasta com a ênfase educativa da promoção do homem rural, em que os resultados quase sempre serão alcançados a prazo muito mais longo (Fonseca 1973:247-8).

Há quem discorde frontalmente desta perspectiva, admitindo que o processo educacional extensionista sempre teve um viés ideológico que escamoteia uma prática voltada para a acumulação de capital e controle social pela classe dominante, como o faz Canuto (1984). O mesmo se pode dizer das conclusões de Lousa da Fonseca (1985) que aponta o projeto educativo da extensão rural como uma exigência da lógica do capital, secundada por Oliveira (1987) e, mais recentemente, Caporal (1991) que procura demonstrar como as organizações de extensão rural, ao assumirem as funções de aparelho de Estado, assumem as determinações do Estado classista.

Mais incisivo, Queda (1987) considera o serviço de extensão rural co-responsável pelos efeitos perversos da modernização da agricultura, ao estimular a eficiência produtiva capitalista e, mais ainda, intérprete dos interesses de organizações internacionais e do capital agrário, industrial, comercial e financeiro. Para ele, o fato da extensão rural trabalhar com o crédito rural supervisionado, desde 1948, caracteriza, no seu nascedouro, um compromisso com o produtivismo e, como tal, considera um equívoco a tese de que o projeto extensionista fôra, no seu começo, mais educacional e seria progressivamente descaracterizado na segunda metade da década de 60, consolidando este desvio filosófico e operacional com o surgimento da EMBRATER, em 1974.

De fato, o projeto extensionista, independente da ênfase conjunturalmente assumida no direcionamento dos seus programas, nunca deixou de se voltar para os objetivos da acumulação do capital. E não poderia ser diferente numa sociedade capitalista. O que se pretende mostrar é que as ações do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, consentâneas com a dinâmica social que configura a forma de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, e, por conseguinte, as estratégias das políticas

estatais, exibem variações perfeitamente detectáveis ao longo do tempo. Tais variações partem (1) de uma perspectiva de ação mais afinada com políticas de legitimação, que inicialmente prevaleceu sob a égide do humanismo assistencialista, até a primeira metade da existência da ABCAR; (2) evoluem para um compromisso mais físico produtivista, a partir de 1966, na esteira do novo modelo econômico adotado pelos governos militares; (3) para depois retomar a perspectiva humanista na crise do *pós-milagre* no começo da década de 80.

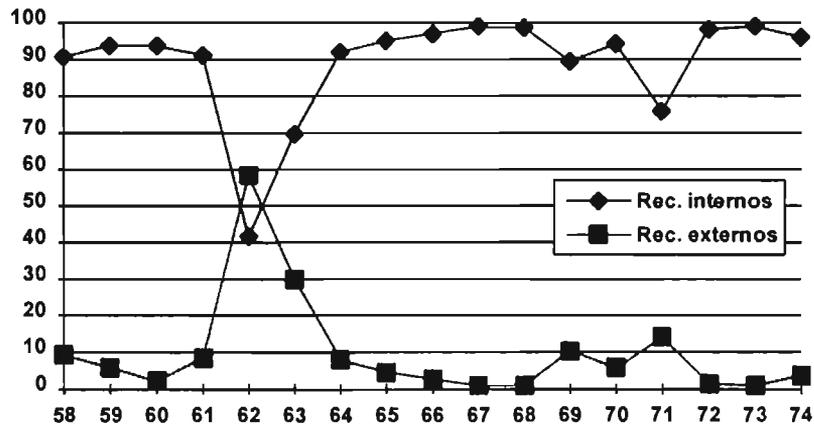
Neste particular, assume-se aqui uma postura diferente da de Queda (1987) que se baseia no fato de se ter praticado o crédito rural supervisionado, desde os primórdios da extensão no Brasil, para concluir não ter havido qualquer desvio da concepção original do Sistema, nem mesmo na década de 60. Uma conclusão que, diga-se de passagem, contraria a quase totalidade dos estudiosos do problema. Para tanto, ele se baseia principalmente na citação de um estudo de caso realizado por Mosher (1955), em Minas Gerais, cujo relatório pontifica ter sido observada uma dedicação desproporcional ao trabalho com o crédito rural supervisionado em relação às ações educacionais, de saúde e distribuição de insumos agropecuários. Ocorre que o crédito rural supervisionado, diferente de outras modalidades de crédito, era "considerado como parte de um programa de bem-estar rural, de natureza educativa e financeira" (ABCAR 1966:11). Como tal, baseava-se no planejamento integral das atividades da família rural, envolvendo não apenas a parte agrícola como também as ações de economia doméstica, nos campos da nutrição, saúde, educação, habitação, vestuário e lazer). Não se confundindo, portanto, com o crédito rural orientado, uma modalidade que associa o crédito corrente à assistência técnica a determinada lavoura ou criação, com objetivos eminentemente econômicos de aumentos da produtividade.

O crédito rural orientado ganha terreno, progressivamente, apenas a partir de 1960, quando o sistema de extensão rural articula-se mais efetivamente com o setor bancário, na convicção de que esta associação seria a forma mais eficiente de se acelerar o processo de adoção de novas tecnologias no meio rural.

Mas a grande virada aconteceria no final da década de 60, quando é instituída a taxa de assistência técnica que vai remunerar a extensão rural pelos serviços técnicos assistenciais aos projetos de crédito rural. Oliveira (1984) demonstra com forte fundamentação empírica que a exacerbação do trabalho com o crédito rural, que terminou por se transformar em um fim em si mesmo, ao lado de outros condicionantes, foi o responsável pela transformação de fato acontecida na concepção original da extensão rural, em prejuízo das atividades da área de bem-estar social.

A ABCAR, criada em 1956 para coordenar e supervisionar o Sistema Brasileiro de Extensão Rural, orientou as suas diretrizes para o cumprimento de princípios humanistas, pelo menos na primeira metade de sua existência. Figueiredo (1979:6) parece sugerir que na medida em que o governo brasileiro foi aumentando progressivamente a sua participação financeira nos projetos da ABCAR, os princípios e objetivos da extensão rural foram aos poucos se ajustando à lógica econômica produtivista. Situação que teria sido consolidada com o afastamento definitivo do ETA, em 1969, e da Fundação Rockefeller, em 1970, dando margem a que a mística educativa e humanística da extensão rural cedesse ao pragmatismo dos impactos econômicos, a curto prazo, da eficácia e da produtividade.

O que se pode afirmar com segurança é que somente a partir da década de 60 as políticas governamentais começaram a vislumbrar objetivamente a utilização do serviço de extensão rural como parte da estratégia da modernização da agricultura, passando a exigir a sua subordinação aos objetivos e metas dos planos e programas nacionais de desenvolvimento. Na verdade, a participação do governo no orçamento da ABCAR sempre foi majoritária, exceção feita ao ano de 1962, quando 58,4% da realização orçamentária proveio de recursos externos, leia-se USAID, conforme se observa na Fig. 7.



Fonte: ABCAR. Relatórios financeiros de 1958 a 1969 e Propostas orçamentárias de 1974 a 1974

Figura 7 Evolução percentual do orçamento da ABCAR, entre 1958-74, discriminado quanto à origem.

A influência direta do Estado na direção do SIBER ampliava-se com a crescente presença de seus representantes nos conselhos e juntas governativas, tomando o lugar das associações privadas nacionais e estrangeiras. Enquanto isso, a ABCAR abandonava a sua sistemática de planejamento vertical ascendente, a partir das comunidades, municípios, estados, até consolidar-se num Plano Nacional de Extensão Rural, para integrar-se aos grandes projetos governamentais de desenvolvimento.

Essa dinâmica institucional revelava uma tendência justificada por Campelo e Souza (1972) como uma necessidade de revisão incessante da estrutura organizacional e dos objetivos do SIBER, em resposta às crises geradas pelo seu próprio crescimento e transformações no ambiente externo. É assim que eles explicam a passagem do estágio de "pregação missionária" que caracterizou a primeira década de implantação do serviço de extensão rural no Brasil para um estágio de crescimento acelerado e de multiplicação de suas funções e serviços na década de 60, que se completaria na década de 70, com a maturação e expansão coordenada do Sistema. Mas as mudanças adaptativas não foram suficientes.

Em 1974 o Estado resolve intervir mais diretamente nas atividades de extensão rural criando uma empresa pública a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em substituição à ABCAR. A EMBRATER não surge em cena como um ato governamental isolado. Ela é parte das medidas de reordenamento institucional do Estado brasileiro, gestado pelo regime militar instaurado em 1964. Como se recorda, no início da década de 60, o esgotamento do modelo econômico de substituição de importações que não mais atendia às necessidades do crescimento, ainda com o agravante de concentrar a renda, impôs ao Estado um dilema suscitado pelas forças sociais em conflito: reformas de base, as reformas estruturais reclamadas pelos segmentos progressistas, ou modernização conservadora das estruturas vigentes, advogada pelas elites e seus teóricos neoliberais.

O reordenamento do Estado foi então instrumentado pela reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Esta reforma deu suporte à nova política nacional de desenvolvimento, inspirada num modelo econômico mais voltado para o mercado externo. O Estado fortalece-se ainda mais, constituindo-se no elemento articulador, por excelência, de nossa economia ao sistema produtivo mundial, adaptando a sua estrutura produtiva à divisão internacional do trabalho. Proliferaram-se então as empresas públicas que vão exercer papel fundamental no estabelecimento dos nexos orgânicos do Estado com o capital, seja pela expansão da infraestrutura técnica de apoio aos grandes investimentos, seja intervindo diretamente em atividades de maior risco, não passíveis de apropriação privada.

A criação da EMBRATER levaria ao paroxismo a mudança de rumo que se já vinha esboçando na extensão rural brasileira. Os grandes e médios agricultores passaram a ser a sua clientela preferencial, enquanto os pequenos agricultores ficaram confinados a um único projeto, o Projeto de Promoção de Produtores de Baixa Renda, "limitado em área geográfica, em recursos humanos e financeiros", como está diagnosticado no documento em que a empresa definiu as suas opções da extensão rural para compor o I PND da Nova República (EMBRATER s.d.). Os grandes

projetos agropecuários substituem definitivamente os projetos sociais; as ações não diretamente produtivas praticamente desaparecem da agenda dos extensionistas que se tornam apenas agentes intermediários entre as agências bancárias e os grandes e médios empresários rurais beneficiários dos financiamentos a juros subsidiados. A nova empresa reconhecia esta distorção e se propunha a corrigí-la o que, na realidade, não aconteceu, pelo menos enquanto durou o "milagre brasileiro".

A EMBRATER reconhece (...) que o crédito rural tem se tornado um fim em si mesmo, em detrimento de sua função de apoio à modernização tecnológica. Por isso, todo esforço deverá ser feito para desobrigar o sistema EMBRATER das funções nitidamente bancárias de crédito, liberando recursos humanos e materiais para cumprirem seu objetivo básico de incremento ao nível tecnológico. Quanto aos beneficiários do crédito rural, a EMBRATER deverá atender aos produtores empresariais, sem deixar de enfatizar a concessão de crédito para pequenos e médios proprietários através de cooperativas e associações de agricultores (EMBRATER 1975:26)

É indisfarçável a seletividade voltada para a acumulação ao eleger como seu cliente preferencial os grandes empresários rurais que seriam atendidos sob o enfoque de produto, justo aqueles com maior acesso aos benefícios de outros instrumentos de política agrícola governamental, capazes de responder positivamente aos estímulos da modernização. Esta opção é ao mesmo tempo escamoteada pela retórica legitimadora que se transforma em ação concreta em apenas um projeto limitado em área geográfica, recursos humanos e financeiros, o Projeto de Promoção dos Produtores de Baixa Renda.

A EMBRATER surgia assim com uma concepção de agência governamental que poderia exercitar a um só tempo a dualidade contraditória das políticas estatais de acumulação/legitimação. Esta dualidade ideológica e operacional é colocada explicitamente na própria denominação do modelo assumido pela empresa, assim chamado *produtivista-humanista*. "Dentro deste conceito, a mudança tecnológica visa, primordialmente, à produtividade da terra e do trabalho, enquanto a ação social, visa à assistir o produtor e sua família no sentido de facilitar o seu acesso à renda e aos serviços básicos" (EMBRATER 1975:18). O que a nível meramente formal esse modelo pretende convencer é que as linhas produtivista e humanista podem conviver harmoniosamente dentro de uma forma institucional que compatibilize assistência técnica para aumentar os níveis de

produtividade agropecuária, com o atendimento às necessidades de bem-estar de uma larga faixa de produtores de baixa renda. Está-se diante de um modelo que ilustra muito bem como, em momentos de surtos de desenvolvimento capitalista, as ações tipicamente legitimadoras são eclipsadas pelo rolo compressor das ações preferenciais de acumulação. Tanto que o Estado procura legitimar-se no próprio crescimento econômico. No caso em estudo, as atividades no campo do bem-estar social reduzem-se a um projeto *vitrine* de efeito meramente demonstrativo, para lembrar à sociedade que os menos aquinhoados e os excluídos do processo de modernização não estariam de tudo desprezados.

O modelo da EMBRATER, a bem da verdade, apenas consolida uma tendência da extensão rural que já se esboçava na década de 60 e se tornava nítida nos últimos anos da ABCAR, como se pode perceber nas palavras do seu último Secretário Executivo: "Desde a sua fundação, há cerca de doze anos, o SIBER passou do estágio de 'pregação missionária', característico da primeira década de implantação dos serviços de extensão rural no Brasil (...) para um estágio de maturação e expansão coordenada" (Campelo e Souza 1972:1). Esta transformação, no seu entender, decorria da necessidade de resposta aos estímulos de políticas governamentais que, na década de 60, se voltam para o objetivo de promover o incremento acelerado da produção e da produtividade, de acordo com as demandas do processo de industrialização do País. Mais enfática é a próxima citação:

É evidente que não compete e não é possível à extensão rural desenvolver todas as tarefas necessárias para o desenvolvimento e com todos os agricultores. Por esta razão, as agências de extensão (...) concentram seus recursos nos produtores que apresentem um mínimo de condições de responder aos estímulos de crédito, educação e associativista. Assim é que deixam de lado os que de modo geral já atingiram os objetivos definidos, bem como os que não apresentam aquele mínimo de condições de resposta. Tais indivíduos estão e estarão marginalizados do processo produtivo agrícola e, portanto, pouco se pode fazer para melhorar as suas condições de vida. Concentrar os poucos recursos existentes nestes produtores, seria desperdiçar o esforço do resto da sociedade (Campelo 1973:221-2).

Na década de 70 o SIBRATER experimentaria um acentuado crescimento na sua estrutura operacional, mais que dobrando o número de técnicos em execução e coordenação, passando de 4.425 em 1974, ano zero da EMBRATER, para 10.339 em 1980, enquanto o número de escritórios locais, em todo o país, passou de 1.446 para 2.229, atingindo mais de 3 mil municípios

(EMBRATER 1986b). Neste período a extensão rural parece ter vivido a sua fase de orientação produtivista mais exacerbada contribuindo de forma decisiva para a modernização conservadora da agricultura brasileira, cujo traço mais característico foi a desigualdade, colocando à margem do processo quase a totalidade dos pequenos agricultores que constituía a sua clientela preferencial. Esta situação denunciada pelos setores mais progressistas dentro da empresa não passou despercebida nem mesmo às lideranças mais tradicionais do *extensionismo*:

A título de modernização marchamos a ritmo imposto pela indústria de defensivos, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas de grande porte, esquecendo-nos que temos mais de 4 milhões de estabelecimentos agrícolas com menos de 50 hectares cada um, onde a tração animal, as máquinas de pequeno porte a adubação orgânica, o controle integrado de pragas e outras práticas importantes precisam ser desenvolvidas (Olinger 1984:11)

Nos primeiros anos da década de 80 a crise de acumulação capitalista tornar-se-ia mais aguda, como se pode observar nas variações anuais do Produto Interno Bruto real e de seu componente agrícola, mostradas na Fig. 8. A taxa de crescimento do PIB que já fora negativa em 1981 (-3,13%), quando a agricultura ainda assim conseguira crescer 8,24%, volta a cair em 1983 (-2,83), depois de leve recuperação em 1982. Só que desta vez a agricultura acompanha o desempenho negativo, numa taxa de -0,3.

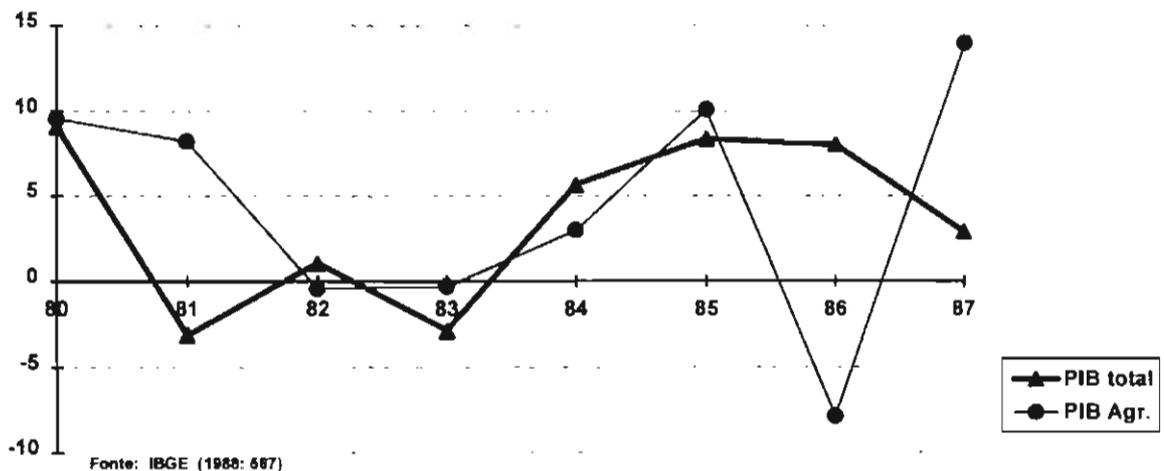


Figura 8. Variação anual das estimativas do Produto Real, segundo os ramos de atividade econômica, entre os anos de 1980-87.

A crise traria outra consequência: o acirramento da competição entre as forças sociais pelos recursos públicos, cada vez mais escassos e desafios ainda maiores para a tecnoburocracia administrar essa escassez e decidir quais setores da economia seriam objeto das prioridades das políticas públicas. Como sempre acontece em tais circunstâncias, as soluções neoliberais de redução do déficit público via cortes nos gastos sociais e desestatização, ganham corpo na tecnoburocracia da área econômica. Desta forma, ainda no último governo do ciclo militar, cogita-se pela primeira vez, em 1983, da dissolução da EMBRATER ou a sua fusão à EMBRAPA. Os jornais da época noticiaram que propostas neste sentido estavam sendo examinadas pelo Ministério do Planejamento, através da Comissão de desestatização criada pelo Ministro Delfim Neto, como forma de "enxugamento" da máquina governamental e, ao mesmo tempo, como uma forma de resolver problemas de eficiência que teriam sido detectados no desempenho da empresa.¹²

Esta primeira tentativa que sinalizava, junto a outras medidas, uma possível reforma administrativa era fadada ao fracasso, abafada pela mobilização da sociedade civil pelo retorno ao estado de direito, esvaziando qualquer iniciativa do regime autoritário moribundo. Enquanto a campanha pelas "diretas já" arrastava multidões às ruas, no interior dos aparelhos burocráticos os "intelectuais orgânicos" dos diversos segmentos sociais representados no movimento pela democratização do País tratavam de abrir a discussão para repensar a sua empresa pública, autarquia ou órgão da administração direta, preparando-se para o "novo" que estava por vir.

Na EMBRATER já não satisfazia uma "volta às origens", ou a retomada de princípios filosóficos assistenciais ao pequeno produtor rural, seus familiares e suas comunidades, instrumentados pelos métodos tradicionais da extensão rural. Este retorno, em verdade, já se observara desde o último governo da ditadura. Tratava-se agora do aprofundamento crítico que resgatava a perspectiva humanista, mas sob o enfoque da problematização dialógica que Freire

¹² Ver em Oliveira (1983), a primeira reação da EMBRATER contra esta medida, apontando, inclusive, a falácia dos argumentos utilizados para a fundamentação da mesma.

(1975) preconizara em sua crítica à extensão rural. Ao lado disso, discutiam-se as questões tecnológicas, ambientais e políticas, tendo como eixo as relações sociais de produção.¹³

Na verdade, o exercício dessa nova perspectiva problematizadora dividiu internamente a instituição e não teve fôlego político para afirmar-se como orientação normativa duradoura eis que a Nova República que nos seus primórdios teria sido a fiadora deste compromisso, retroagira de modo tal, conforme se verá ainda neste capítulo, a ponto de não apenas esvaziar a proposta, como assumir a a extinção da EMBRATER enquanto empresa coordenadora dos sistema de extensão rural.

A política de extensão rural nos planos de governo

Como ficou evidenciado na seção anterior, o serviço de extensão rural no Brasil surgiu como uma iniciativa de setores privados, sob a assessoria de técnicos estrangeiros, principalmente da Fundação Rockefeller e Agência Internacional de Desenvolvimento do governo americano, que também custeavam parte dos recursos financeiros. A não ingerência do governo brasileiro, seja na filosofia de trabalho, seja na execução das atividades, nos primeiros anos da extensão rural, não era compatível com o volume de recursos alocados na realização orçamentária da ABCAR, conforme se observa na Fig. 7.²

Plano SALTE (1949-53) e Plano de Metas (1956-60)

A indiferença inicial do Estado para com a extensão rural enquanto instrumento de política voltada para a acumulação de capital se deve, em primeiro lugar à prioridade governamental para outros setores da economia, mormente no período em que prevaleceu a política de substituição de importação. Tanto que no Plano SALTE e no Plano de Metas a agricultura teve mais uma participação simbólica, considerada mais sob o ângulo da força de trabalho do que propriamente

¹³ Ver Figueiredo (1984), Mussoi (1988), Oliveira (1988) e EMBRATER (1985a).

pelas repercussões econômicas e sociais que poderia gerar, como sugere Costa (1971:414-5). Nestes planos não se tem uma verdadeira proposta setorial para a agricultura, mas alguns projetos imediatistas sob a rubrica de *alimentação*. No Plano SALTE, por exemplo, são 27 projetos, dos quais apenas 11 foram executados. Ainda assim, com baixíssimos índices de execução (5% em média) se excluídos os projetos de distribuição de enxadas que atingiu o índice de 70% e o projeto plantas têxteis com 30% de execução, o que redundou em grande fracasso (Costa 1971:131).

No Plano de Metas o setor alimentação entraria com seis projetos, receberia apenas 3,6% do total dos recursos alocados e, a exemplo do que acontecera no Plano SALTE, apresentaria o menor índice de alcance das metas estabelecidas, ou seja, 49,3%, conforme se observa na Tabela 4.

As metas estabelecidas para o setor alimentação estavam relacionadas principalmente ao consumo de fertilizantes, aquisição de tratores, construção de armazens, silos, frigoríficos e matadouros industriais. A ausência de uma preocupação mais específica com a geração e a incorporação ao processo produtivo de tecnologias biológicas que potencializam as inovações mecânicas e físico-químicas caracteriza bem a improvisação e o imediatismo do Plano no que tange à agricultura. Tanto assim que a pesquisa agropecuária e a assistência técnica e extensão rural, nem sequer são mencionadas.

Tabela 4. Percentual dos investimentos setoriais do Plano de Metas (1956-60) e índices de atingimento das mesmas.

Setores	Investimento (%)	Realização (%)
Energia	42,4	60,3
Transportes	28,9	81,2
Indústria	22,3	72,3
Alimentação	3,6	49,3
Educação	2,8	50,0

Fonte: Costa (1971)

Por outro lado, na vigência do Plano de Metas, os programas anuais de trabalho da ABCAR, coordenadora do SIBER, exibem uma postura completamente descomprometida com diretrizes políticas governamentais. É como se não existissem tais diretrizes para a agricultura. Estes programas de trabalho são documentos simplórios, sem orientações normativas ou indicativas, limitando-se a prever ações em apoio das filiadas estaduais do sistema, na forma de captação de recursos, intercâmbio de material informativo e assessoria técnica. Esta situação mudaria apenas em 1961, após os trabalhos de uma Missão de Avaliação dos serviços de extensão rural e crédito supervisionado coordenados pela ABCAR, formada por seis técnicos americanos e seis técnicos brasileiros especialmente convocados para esta finalidade.

Entre as recomendações do relatório da Missão figuravam sugestões para uma política geral de institucionalização do sistema organizacional com programas a níveis municipal, estadual e federal, voltados para a agricultura, o lar, a juventude e o melhoramento da comunidade rural. Só que estes programas coordenados a nível nacional deveriam levar em consideração a situação e os problemas da agricultura nacional e os resultados dos planos de trabalho governamentais. Tinha-se pela primeira vez, antecipando-se mesmo a qualquer exigência do governo, uma recomendação mais específica no sentido de compatibilizar a ação da extensão rural com os programas governamentais, ainda que àquela altura não se constatassem nas figuras programáticas governamentais diretrizes setoriais para a agricultura com clareza e objetividade.¹⁴

Uma consequência imediata desta avaliação foi a elaboração de um Plano Diretor Quinquenal 1961-65 para se constituir, nas palavras dos seus autores, "em um dos instrumentos práticos e adequados com que deve contar o governo na sua ação de apoio e assistência ao meio rural", servindo de base para "maior articulação do Sistema Cooperativo de Extensão Rural com a política de desenvolvimento do País" (ABCAR 1960b:3). Embora o Plano Diretor procure estar em sintonia com as ações governamentais para o desenvolvimento rural, a falta de diretrizes e de

¹⁴ O relatório completo desta Missão de Avaliação está em ABCAR (1960a).

instrumentos de planejamento setorial sistematizados, da parte do governo, leva a uma curiosa inversão da coisas, ou seja, o Plano Diretor procurando influenciar a ação política governamental:

Ao mesmo tempo se constitui (o Plano Diretor) em um conjunto de informações que poderá servir aos governos Federal, Estaduais e Municipais, ao Congresso Nacional e às Assembleias Legislativas, as classes produtoras, e aos líderes interessados no melhoramento da vida rural e àquelas entidades que, de um modo ou de outro vêm cooperando na implantação e expansão dos serviços de Extensão Rural no Brasil e desejam o seu funcionamento eficiente e em bases permanentes (ABCAR 1960b:4).

Plano Trienal (1963-65)

Antes do Plano Trienal, a primeira tentativa concreta de fixar diretrizes políticas para a agricultura, reconhecendo ao mesmo tempo a extensão rural e a pesquisa agropecuária como instrumentos efetivos dessa política, vem com o Programa de Governo do Gabinete Tancredo Neves, na efêmera experiência parlamentarista brasileira. A assistência técnica e educacional mereceu um item específico do Programa que prometia apoiar o SIBER, o seu Plano Quinquenal e a institucionalização do sistema, "a fim de dotá-lo de recursos em bases permanentes" (Brasil 1961:104). Este programa que pretendia ser a expressão de um governo de união nacional, comprometia-se com "o desenvolvimento, ordem e paz social" num momento de grave crise política e econômica, consequência de um crescimento desequilibrado nos anos de JK. Convivia-se com a elevação da taxa inflacionária, desequilíbrio do balanço de pagamentos, desequilíbrios regionais e agravamento do subemprego. Daí o compromisso do Plano com as reformas de base, principalmente a agrária, mas com a ressalva de que as intervenções governamentais procurariam incentivar a "coexistência de um setor público racionalmente planejado e um setor competitivo que deverá ser orientado principalmente por medidas indiretas no sentido de conciliar os objetivos da lucratividade com as metas sociais do desenvolvimento" (Brasil 1961:23). Na parte referente à agricultura, "o aumento da produtividade e humanização do homem" sintetizavam os objetivos declarados do Plano, cujas metas claramente definidas para a produção de alimentos básicos e produtos exportáveis, teriam como suporte preços mínimos, crédito rural, armazéns e silos, seguro agrícola e transportes, além da assistência técnica, fomento e reorganização da estrutura agrária.

O Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER) já absorvia essas diretrizes a partir do seu plano de ação para 1962. Isto fica muito claro quando o documento fala na elevação do nível de renda da população rural, mediante a elevação da produtividade do trabalho humano e da rentabilidade da empresa rural. Para tanto prescrevia também uma efetiva articulação com a pesquisa agropecuária para tornar mais rápida a transferência de inovações tecnológicas para o meio rural (ABCAR 1961). Mas é na programação de 1963 que vai surgir um compromisso mais claro do SIBER com a política econômica governamental, definida no Plano Trienal do governo Goulart.

O Plano Trienal considerava fundamental o aumento da produtividade agropecuária para garantir a oferta de alimentos básicos no mercado interno, a fim de neutralizar as pressões inflacionárias; produzir mais divisas, mediante o incremento das exportações; e suprir a indústria processadora de fibras e outros produtos de origem primária. O atingimento de tais objetivos passava pela capitalização das atividades agropecuárias, favorecida por uma política de crédito, assistência técnica, pesquisa, preços mínimos, aquisição de máquinas, equipamentos, fertilizantes e outros insumos agropecuários. Contudo, a estrutura fundiária era tida como um obstáculo ao desenvolvimento de uma agricultura em bases capitalistas e, como tal, reclamava uma urgente reforma agrária que deveria constituir o outro eixo dinâmico da política agrícola.

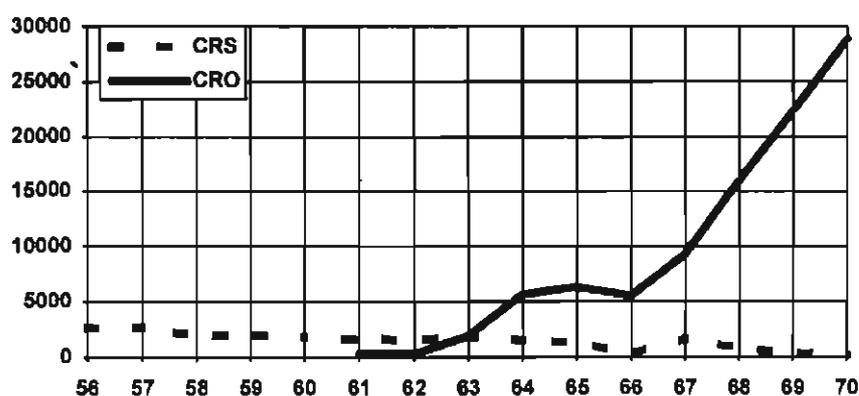
Ao enquadrar-se no Plano Trienal, o SIBER sai do isolamento que caracterizou as suas ações por longos anos e participa de um esforço de planejamento global do desenvolvimento do País que prometia dar um certo dinamismo à política agrícola. É bem verdade que dois anos antes o Plano Quinquenal do SIBER já preconizava tais mudanças, quando demonstrava uma clara disposição de deixar para trás as concepções originais de extensão rural, espelhadas no modelo americano. Clamava pela substituição dos programas "paroquiais" extremamente localizados e fundamentados na simples motivação dos pequenos agricultores e suas famílias, por novas posturas que conferissem uma dimensão maior à extensão rural, no contexto do desenvolvimento global do País. Isso talvez tenha contribuído para que o sistema se compatibilizasse com facilidade ao novo Plano.

A elevação da produtividade agropecuária passaria a constituir objetivo básico da extensão para viabilizar impactos econômicos nas áreas trabalhadas, implicando em aumentos de renda das famílias rurais e contribuindo assim para o crescimento do Produto Nacional Bruto. Nesta ordem de coisas, a produção de alimentos básicos constituiria prioridade 1, na expectativa de que fosse revertida a tendência de queda na oferta destes alimentos no mercado interno, enquanto o café e o algodão mereceriam igual atenção. O café, com vistas à obtenção de divisas para equilibrar a balança comercial, e o algodão, como matéria prima importante para alimentar a indústria de processamento de fibras.

Outro ponto a salientar é que, pela primeira vez na história da extensão rural brasileira, aparecia em seus planos um compromisso com a reforma agrária, ainda que timidamente firmado no sentido de subsidiar estudos sobre a estrutura da concentração da terras e planos de reforma. Enfim, na proposta de trabalho do SIBER afirmava-se uma preocupação com os aspectos globais do desenvolvimento, estipulando de que maneira a agricultura poderia contribuir para o alcance desses objetivos, e o papel da extensão rural como copartícipe deste processo. Como o aumento da produtividade era fator fundamental neste novo enfoque de trabalho prescreviam-se algumas alterações estratégicas: (1) integração com a rede federal de pesquisa e experimentação agropecuária, objetivando a análise crítica e seleção das recomendações técnicas relacionadas aos produtos prioritários do Plano Trienal, bem como a participação da extensão rural no planejamento das atividades de pesquisa; (2) implantação e incrementação do crédito rural orientado (CRO) nas atividades priorizadas pelo Plano Trienal, enfatizando a formação de bens de capital. Note-se que até então o SIBER trabalhava quase que exclusivamente com o crédito rural supervisionado (CRS), uma modalidade especial, baseada no planejamento integral das atividades da família, visando à melhoria não apenas de aspectos técnicos das atividades agrícolas como também de economia doméstica (alimentação, saúde, educação, habitação, vestuário e lazer). O crédito rural orientado é uma modalidade que se destina ao objetivo específico de aumentar a produtividade e a rentabilidade

até então o SIBER trabalhava quase que exclusivamente com o crédito rural supervisionado (CRS), uma modalidade especial, baseada no planejamento integral das atividades da família, visando à melhoria não apenas de aspectos técnicos das atividades agrícolas como também de economia doméstica (alimentação, saúde, educação, habitação, vestuário e lazer). O crédito rural orientado é uma modalidade que se destina ao objetivo específico de aumentar a produtividade e a rentabilidade da empresa rural tecnicamente assistida, contemplando exclusivamente atividades da lavoura e da criação, concebendo-se geralmente um projeto por produto agropecuário explorado.

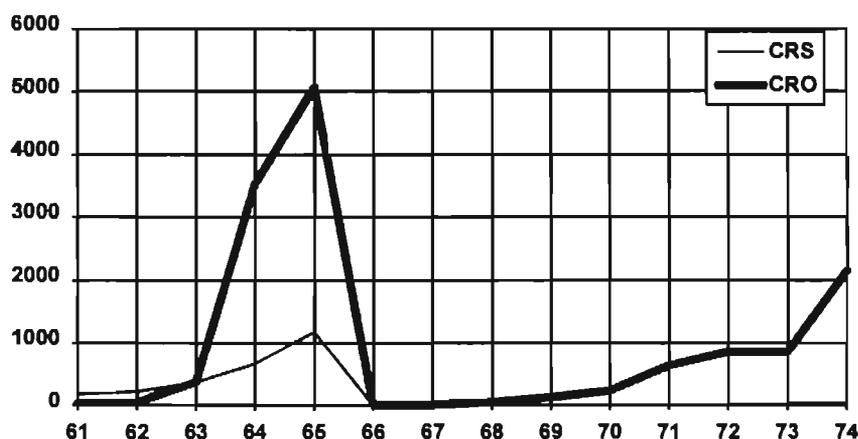
Naquele momento registrava-se, pela primeira vez, uma intervenção governamental mais forte para direcionar as ações de extensão rural. no Brasil. A partir de então verificar-se-ia, também, uma tendência, sempre crescente no Sistema de privilegiar as atividades diretamente produtivas e voltadas para a acumulação de capital. O crescimento das operações de CRO em detrimento das de CRS é um indicador preciso dessa tendência conforme se observa na Fig. 9. Estava aberto o caminho para uma orientação de cunho produtivista que iria se robustecer na década de 70.



Fonte: ABCAR (1974). Síntese Estatística.

Figura 9. Evolução do número de contratos de crédito rural supervisionado e crédito rural orientado, ao longo dos anos 1956-70.

financiados; em 1963 já atinge mais da metade; em 1965 passa para 77%; em 1966 há uma queda extraordinária no volume total de crédito financiado. A partir daí apenas o CRO volta a crescer progressivamente ficando o CRS praticamente zerado. O que se pode depreender desses dados é que a extensão rural, enquanto descomprometida com as metas globais dos planos de desenvolvimento econômico parecia constituir-se num instrumento tão somente de legitimação política do governo nas camadas mais pobres do meio rural, ainda que sob a execução de organizações privadas de caráter eminentemente assistencialista. Na medida em que se compromete mais efetivamente com os objetivos dos planos governamentais voltados prioritariamente para a acumulação capitalista, ela reforça dentro de si a perspectiva produtivista que aos poucos vai apagando de sua prática o humanismo assistencialista.



Fonte: ABCAR (1974). Síntese estatística
Obs.: Valores em Cr\$ milhão da época.

Figura. 10 Evolução dos valores de financiamentos em crédito rural supervisionado e orientado, realizados pelo SIBER entre 1961 e 1974.

O Plano Trienal, por exemplo, tem componentes teóricos de uma doutrina de desenvolvimento estruturalista com dois eixos principais: o primeiro, girando em torno do processo de geração de capitais e o segundo, de reformas estruturais profundas. Com isso pretendia atingir a meta de desenvolvimento com estabilidade, procurando tranquilizar investidores externos e internos

quanto às suas intenções de políticas voltadas para o mercado, satisfazendo ao mesmo tempo grupos de apoio ao governo, mais à esquerda, com as propaladas reformas de base: administrativa, bancária, fiscal e agrária). Esta pretensão de satisfazer a todos não deu resultado. O Plano fracassou em todos os seus aspectos, tendo como indicadores deste insucesso os índices negativos de suas metas de estabilização da economia, variando de -68% no que tange ao déficit do tesouro a -242% no que respeita à emissão de papel moeda (Costa 1971:214).

Quanto ao desempenho da agricultura que obtivera um crescimento de 6% em 1962, cresceria apenas 0,1% em 1963. O que de fato aconteceu foi a falta de colaboração do empresariado que parece ter sabotado o Plano haja vista a retração dos investimentos em todos os setores da economia. Da parte do governo, este não resistiu às pressões por aumentos salariais além dos limites estabelecidos, como também pela expansão do crédito, o que fez elevar sobremodo o déficit do tesouro. A inflação que deveria reduzir-se a 25%, em 1963, já ultrapassava 30% nos primeiros seis meses do ano. Este quadro de insucessos econômicos e a radicalização dos conflitos sociais foi o caldo de cultura para o golpe de 1964 que traria modificações radicais no modelo econômico.

PAEG (1964-66)

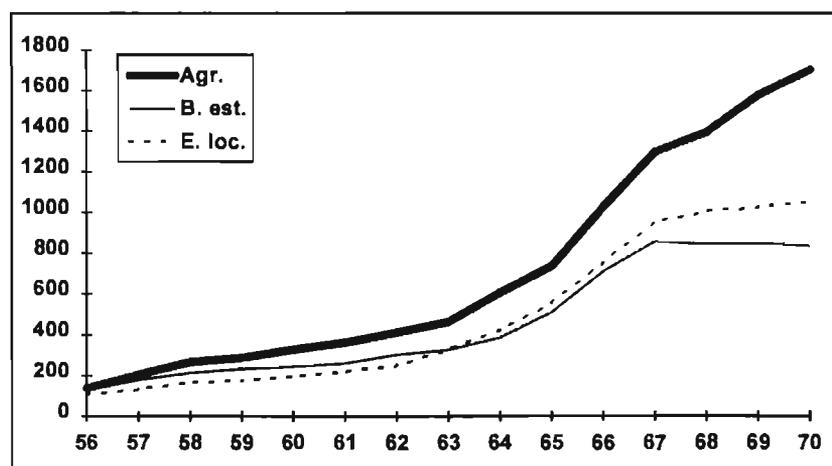
O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como primeiro instrumento de planejamento do ciclo militar, definiu cinco objetivos básicos: (1) acelerar o ritmo de crescimento da economia do país, estagnado nos dois anos anteriores, prevendo uma taxa de 6% ao ano; (2) conter o processo inflacionário, em busca de um equilíbrio de preços; (3) atenuar os desequilíbrios econômicos setoriais e regionais e neutralizar tensões causadas pelos desníveis sociais; (4) aumentar a oferta de empregos; e (5) corrigir a tendência de déficits descontrolados do balanço de pagamentos que estava estrangulando a capacidade de importação, o que era considerado um sério óbice ao desenvolvimento. São objetivos que não diferem na sua essência dos objetivos do Plano Trienal, mas sim na estratégia política de suas políticas econômica, financeira e de produtividade social

No que respeita à política agrária, ela compunha o elenco de políticas de produtividade social e não de política econômica. Trilhando o mesmo caminho do Plano Trienal, as diretrizes para o desenvolvimento das atividades agrícolas reforçavam o aumento da oferta de alimentos e matérias-primas para o abastecimento do mercado interno, a geração de divisas através de produtos exportáveis e a absorção de mão-de-obra. Prometia também reduzir as distorções do sistema de armazenamento, transporte e comercialização dos produtos agrícolas. A reforma agrária era admitida como parte de uma estratégia que prometia incorporar a esse processo um "elevado conteúdo de política agrícola traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural" (Brasil 1964:108).

Interessante salientar que o PAEG, nas suas definições para a agricultura, não chega a referir-se à extensão rural, embora comente sobre a dificuldade de adoção de nova tecnologia pelos agricultores, curiosamente atribuída à "dispersão espacial das unidades produtivas", ao contrário da indústria "onde as inovações propagam-se facilmente pela concentração geográfica das unidades industriais" (Brasil 1964:101). Admite também que o baixo nível cultural de numerosos empresários rurais e trabalhadores seria o principal óbice à difusão de tecnologias para modernizar a agricultura. A criação da Coordenação Nacional de Crédito Rural, a liberação dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais para aplicação em crédito agrícola e o fortalecimento da pesquisa e experimentação agropecuária são priorizados no elenco de medidas de suporte aos programas setoriais agrícolas.

Refletindo essa omissão da extensão rural no PAEG, os programas de trabalho da ABCAR para os anos de 1964 e 1965 também silenciam em relação ao plano governamental, parecendo voltar ao isolamento que caracterizou as suas ações na década de 60. Chama a atenção na apresentação do plano de trabalho para 1965 a constatação da redução relativa do quadro de pessoal dedicado à área social. Assinala-se que o aumento do número de extensionistas dedicados às

atividades agropecuárias tinha sido proporcional ao crescimento do número de escritórios locais, o que não acontecera em relação aos profissionais da área de bem estar social. "Em face dessa revelação não seria exagero deduzir que não vem sendo alcançado como seria de ensejar, o desenvolvimento harmônico nos dois aspectos sociais e econômicos" (ABCAR 1964:3). De fato, o que era afirmado neste relatório pode-se constatar na Fig. 11 que exprime as curvas de crescimento dos números referentes a técnicos dedicados às áreas agropecuária e social, comparados com o crescimento do número de escritórios locais.



Fonte: ABCAR (1974). Síntese Estatística.

Figura 11. Evolução do quadro de pessoal técnico do SIBER, nas áreas agropecuária e de bem estar social, confrontado com o número de escritórios locais, entre 1956-70.

O Sistema Brasileiro de Extensão Rural passava por um momento de transição e de incerteza em face da nova ordem política e econômica instaurada pelo regime autoritário. O regime militar optara claramente por um estilo de desenvolvimento fundado principalmente na modernização tecnológica, sem reformas estruturais profundas, mais produtivista e menos assistencialista, pretendendo legitimar-se perante a nação através dos êxitos de sua política econômica. O plano de trabalho do SIBER para 1966 (ABCAR 1965) reflete esta incerteza,

queixando-se da inexistência de diretrizes oficiais do novo governo para a extensão rural, justificando assim a não elaboração de um Plano Diretor para o quinquênio 1966-70.

No Plano de trabalho para 1966 a única novidade é a adoção de novos critérios de programação orçamentária, passando a adotar a moderna conceituação de orçamento-programa. Fala vagamente sobre a articulação com órgãos privados nacionais para assegurar os esforços de desenvolvimento rural, mas demonstrando um sentimento de auto-defesa em face da incerteza do presente, ao pontificar como objetivo primeiro da ABCAR "assegurar diretrizes uniformes que resguardem os princípios fundamentais da extensão rural" (ABCAR 1965:3). Princípios, como foram vistos, inspirados numa orientação humanista que conferem à extensão rural um caráter eminentemente educativo.

Esta obstinação parecia um empecilho ao ajustamento do sistema ao novo regime. Tanto assim que no decorrer de 1966 iria negociar a sua participação nos planos governamentais abrindo mão desses mesmos princípios para adaptar-se à nova situação. Recorde-se que no diagnóstico do PAEG a baixa produtividade da agricultura era responsabilizada pelas crises de abastecimento, cuja reversão esperavam tornar viável mediante a inversão maciça de capital fixo e modernização dos métodos e técnicas produtivas. Razão porque o crédito rural e a pesquisa agropecuária figuravam como importantes vetores da estratégia setorial para a agricultura. Foi daí que a ABCAR, valendo-se de sua experiência com o crédito rural e a difusão de inovações no meio rural, soube negociar a seu reconhecimento pelo governo militar, modificando habilmente a sua orientação filosófica e operacional para aceitar as responsabilidades que lhe impunha a nova ordem. A consequência prática dessa atitude foi o Decreto 58.382 de 10/05/66, confirmando o Decreto 19/06/61, delegando à ABCAR e suas filiadas estaduais a execução de atividades de extensão rural no Brasil, sob a coordenação do Ministério da Agricultura. As consequências objetivas dessa mudança são captadas nas palavras do último secretário executivo da ABCAR, Aloísio Campelo, analisando a dinâmica institucional do Sistema Brasileiro de Extensão Rural:

Mas vale notar que a sua ação passa a ser exercida fundamentalmente em termos de fomento, consoante as determinações do PAEG de consecução de metas de curto prazo de aumento da produção agrícola; e inclusive a sua clientela passa então a ser selecionada entre os **grandes proprietários** ou seja, entre aqueles que respondem melhor aos estímulos de uma estratégia de fomento (Campelo e Souza 1972:5).

O Plano de trabalho da ABCAR para 1967 evidencia a sua reintegração aos programas governamentais, mostrando "um Sistema de Extensão Rural dinâmico, atualizado, em compasso com as diretrizes governamentais, integrado a uma ação comum para o desenvolvimento social e econômico" (ABCAR 1966:1). As diretrizes da extensão rural, como reflexo desse compromisso, enfatizam com muita clareza o enfoque produtivista definido nos seguintes objetivos: (1) definir a atuação do SIBER em consonância com o aumento da produtividade agrícola; (2) estudar os mercados dos diversos produtos agropecuários, inclusive os problemas de armazenagem e comercialização; e (3) fixar diretrizes para o crédito rural, em conjunto com o Ministério da Agricultura.

Como se percebe, as ações localistas que sempre se referiam ao homem, à comunidade rural, cedem lugar às ações globais preocupadas com as grandes premissas dos programas governamentais de desenvolvimento. O reflexo disso se faz notar nas ações de natureza assistencial, no âmbito da economia doméstica e no trabalho com a juventude rural que se não desaparecem definitivamente perdem terreno significativamente.

A divulgação da avaliação do Plano Diretor 1961-65 viria conformar a mudança de rumos da extensão rural no Brasil, pela evidência do que foi considerado como fracos resultados em relação às metas projetadas. Embora se lograsse alguns ganhos de produtividade nas lavouras e criações assistidas pela extensão rural, na amostra analisada, o comportamento da produção no País como um todo, no quinquênio, mostrou uma ligeira elevação em relação ao aumento demográfico, porém devida à expansão de fronteiras agrícolas e não resultante de aumento de produtividade. Isso animou os analistas do Plano a recomendar o atendimento às diretrizes da política governamental como elemento central das decisões da extensão rural. Sobretudo com o propósito de polarizar o trabalho em regiões produtoras de maior expressão e também no atendimento a produtores com

maior capacidade de resposta aos estímulos de políticas para o aumento da produtividade. Constatava-se, na oportunidade, que a limitação quase exclusiva de atendimento prioritário da extensão rural a pequenos agricultores teria sido a causa de sua influência insignificante no aumento da produtividade agropecuária nacional. Em razão disso, as seguintes recomendações fecham a avaliação do I Plano Diretor da Extensão Rural:

1. Ampliar a clientela da Extensão no setor agropecuário, mediante o envolvimento de crescentes parcelas de grandes estabelecimentos produtores, visando à obtenção de maior impacto no aumento da produção agrícola e na melhoria geral dos índices de produtividade.
2. Dar preferência à orientação de produtores que sejam proprietários dos estabelecimentos, tendo em vista que a propriedade constitui uma importante condição prévia para o desenvolvimento subsequente (ABCAR 1968a:248).

A avaliação do Plano Diretor constitui um flagrante importante da mudança seletiva do SIBER para privilegiar nas suas ações a acumulação do capital, e de forma excludente, em detrimento das ações sociais de legitimação que antes prevaleciam, voltadas para pequenos agricultores proprietários ou não das terras onde trabalhavam. Tudo em função de compromissos mais fortes com os programas governamentais que a partir de então passaram a conferir à agricultura um papel mais importante para o alcance das metas globais de desenvolvimento econômico. Para tanto a tecnoburocracia governamental considerava imprescindível eliminar o atraso relativo da agricultura via aumento da produtividade das lavouras e criações.

PED (1968-70)

O Plano de trabalho do SIBER para o ano de 1968, executado sob a égide do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), teve como referencial a Carta de Brasília, um documento produto do I Congresso Nacional de Agropecuária, realizado em 1967, sob os auspícios do Governo Costa e Silva, com o seguinte objetivo básico: definir os objetivos da política nacional de produção

agropecuária, além das metas, diretrizes, instrumentos e medidas a serem utilizadas pelo Setor Público para a execução de tal política.¹⁵

O que impressiona, à primeira vista, é o governo convocar as lideranças e segmentos interessados no desenvolvimento do setor primário para estabelecer os objetivos, metas e diretrizes da política governamental agrícola, algo inédito até então, já que a tecnocracia da área econômica tradicionalmente se incumbia disso, em processos decisórios unilaterais e fechados. Como se verá, as contradições decorrentes deste fato iriam aflorar no PED trabalhado pela área econômica, que desconheceu muitas das decisões da Carta de Brasília, evidenciando não apenas os conflitos entre a tecnocracia burocrática governamental, mas também o poder de fogo inquestionável dos tecnocratas da área econômica.

A Carta de Brasília é composta de duas partes. Na primeira são definidas diretrizes básicas e gerais da política nacional de produção agropecuária, em texto assinado não só pelo Presidente da República e autoridades do primeiro e segundo escalões, a níveis federal e estadual, como também por representantes das principais organizações patronais da agricultura e, curiosamente, pelo arcebispo de Brasília. Mas faltaram os representantes dos trabalhadores rurais, que estiveram ausentes do evento, descaracterizando assim o sentido da ampla participação que o governo pretendia atribuir-lhe. Na segunda parte do documento, apresentam-se os programas, com seus objetivos e metas, compondo a política nacional de produção agropecuária.

Surpreende nas diretrizes gerais o caráter nitidamente humanista que contraria o disposto no Programa Estratégico de Desenvolvimento, um instrumento criado pela equipe econômica do mesmo governo, e de maior peso, eis que não se trata de um documento setorial mas da estratégia global de planejamento. Pois bem, o primeiro objetivo da política nacional de produção agropecuária definido pela Carta de Brasília é "a contínua elevação do nível de vida do trabalhador

¹⁵ Ver ABCAR (1968b), Brasil (1967) e Brasil (1969).

e produtor rural, com o fim de integrá-lo, plenamente, no processo de desenvolvimento nacional". Só depois é que aparece "a modernização e o aprimoramento das técnicas e dos métodos de produção rural, de modo a melhorar a sua qualidade e aumentar a sua produtividade". Seguem-se outros objetivos, inclusive a conquista de mercados externos para incentivar o produtor rural e equilibrar o balanço de pagamentos, e a pretensiosa missão de "contribuir para o abastecimento alimentar de outras populações" (Brasil 1967:7).

No capítulo do desenvolvimento rural, mantém-se o discurso humanista. O diagnóstico, é centrado nas precariedades das condições sociais do homem e da comunidade rural, e ausência de uma estrutura econômica capaz de absorver a mão-de-obra e melhorar o seu nível de vida. A despeito disso, a colonização é a alternativa recomendada, em lugar da reforma agrária, e quanto à extensão rural, contrariamente à tendência que o SIBER apresentava desde o início da década de 60, reafirmava o seu caráter assistencial educativo. A política de desenvolvimento rural, dentro da qual se enquadrava o SIBER, define-se dependente não apenas do processo de produção como também "dos níveis de vida e de renda dos produtores e suas famílias cujos padrões busca elevar através do trabalho com pessoas e grupos humanos, visando a prepará-los para estágios superiores de bem-estar" (Brasil 1967:72).

A Carta de Brasília reconhece na extensão rural uma ação eminentemente educativa junto aos agricultores, suas famílias e comunidades rurais. Neste contexto, a orientação técnica seria um suporte para a garantia do aumento de renda dos agricultores e a informação, um complemento indispensável do trabalho educacional. O objetivo da extensão seria então proporcionar as condições favoráveis à organização da vida rural, através de atividades de mobilização de grupos que seriam a base de ação dos programas comunitários, junto a programas de assistência técnica educacional. Uma definição que não deixa dúvida quanto ao propósito humanista da extensão rural, na Carta de Brasília, é a que se segue:

A extensão rural considera o homem o verdadeiro agente de mudança e não o recipiendário passivo de assistência. O agricultor é quem deve sentir e compreender a necessidade de sair do imobilismo, melhorar as práticas de trabalho, aumentar a sua renda. Somente então ele se torna receptivo às idéias do progresso, passa a desejá-las e as quer adotar, já certo de suas vantagens (Carta de Brasília 1967:74).

Essas definições pareciam indicar que o governo, a exemplo do que acontecera até 1961, antes do Plano Trienal, pretendia reservar à extensão rural atribuições mais voltadas para a sua legitimação junto à massa rural mais despossuída do que utilizá-la como instrumento efetivo de suas políticas de acumulação. Mas não foi bem assim.

O que dispõe o Programa Estratégico de Desenvolvimento sobre a participação da extensão rural no programa de aumento da produtividade agrícola e na modernização do sistema de abastecimento é algo bem diferente. É-lhe reservada uma ação essencialmente produtivista, mais voltada, portanto, para a acumulação capitalista, que nada tem a ver com os laivos humanistas que a Carta de Brasília procura fazer crer. Este programa é muito claro no seu objetivo quanto à intenção de "elevação da produção e produtividade agrícola, pela transformação da agricultura tradicional, mediante mudanças nos métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos" (Brasil 1969:9). Observe-se, a seguir, a expectativa do PED em relação à extensão rural na execução deste programa:

Nesse conjunto de ações o desenvolvimento da extensão rural constitui fator essencial. Os próprios métodos de trabalho extensionista vêm experimentando acentuada evolução, deixando de ser um trabalho voltado mais para aspectos sociais no campo, e, portanto, mais dirigido a pequenos produtores, para transformar-se numa ação dinâmica, de forma a contribuir para a modernização tecnológica da agricultura, para a melhoria do sistema de comercialização, desenvolvendo a sua ação integrada aos grandes projetos de infraestrutura e de aumento da produtividade, a fim de assegurar que o produtor use técnicas modernas recomendadas pela pesquisa (Brasil 1969:109)

As contradições entre PED e a Carta de Brasília se evidenciam logo na definição da função da extensão rural. Para o PED, "será função precípua da extensão rural assegurar que os trabalhos de pesquisa e experimentação, nas diversas regiões do país sejam efetivamente transmitidos aos agricultores" (Brasil 1969:17). Contudo, o PED fala da mobilização da extensão rural nos projetos de reforma agrária, diferente da Carta de Brasília que, em seu lugar, admite apenas a ação nos projetos de colonização. Refere-se superficialmente, à assistência a pequenos agricultores, mas

deixa claro que esta eventual assistência seria desenvolvida com sentido econômico, desde que os mesmos se integrassem aos programas de aumento da produção e produtividade, alvo de toda a atenção governamental. Em suma, a ação social seria tolerada, mas "com a noção clara de que deve ser ação complementar às medidas de natureza econômica" (Brasil 1969:110).

Esta flagrante contradição com perspectiva humanista delineada pela Carta de Brasília pode ser atribuída às diferentes visões dos atores governamentais e privados, envolvidos no processo de planejamento. Recorde-se que a Carta de Brasília foi um documento elaborado sob a chancela do Ministério da Agricultura, com a participação de organizações ligadas ao setor privado. A Carta de Brasília foi uma carta de intenções que serviu muito mais de *marketing* político para as ações de legitimação do governo. Já o Programa Estratégico de Desenvolvimento, concebido no recesso dos gabinetes da equipe econômica governamental, refletia com muito mais precisão as intenções reais da política governamental, relacionada a macro-objetivos definidos por quem de fato detinha poder decisório para tal.

Na verdade, nem mesmo o SIBER, àquela altura, insistia na pureza dos princípios filosóficos humanistas que inspiraram a sua criação. Ele próprio tomara a iniciativa revisionista desde 1967, quando em sucessivos eventos convocou as suas lideranças para repensar a extensão rural, ajustando-a aos objetivos do planejamento global para o desenvolvimento. O resultado desses eventos foi a afirmação de um novo enfoque para a extensão rural no Brasil, pontificando as seguintes mudanças substanciais:¹⁶ (1) na filosofia, reformulando conceitos, objetivos, finalidades e princípios, de modo a adaptar-se à realidade brasileira, engajar-se nos planos governamentais e ampliando a sua esfera de ação; (2) na estrutura funcional, reformulando estatutos e normas para adaptar-se à nova realidade; (3) na sistemática de ação, pela ampliação do público a ser atingido, incluindo, além das famílias rurais, cooperativas, associações, sindicatos, lideranças locais e a estrutura de poder; (4) na sistemática de planejamento, tornado-o vertical e descendente, global,

¹⁶ Ver SIBER (1967).

baseada nos programas governamentais e de acordo com o zoneamento agropecuário; (5) na metodologia de trabalho, enfatizando métodos indutivos de maior alcance (grupais e massais), além de utilizar os grupos sociais naturais, organizados ou não, ao invés da extensão rural criar grupos; e (6) nas diretrizes de trabalho para a área de economia doméstica e bem-estar social. Só que apenas sugere vagamente essa mudança, sem fazer sugestões concretas do que e como mudar, o que parecer ser um indicador sintomático do pouco caso para com a atividade, sinalizando o retrocesso que lhe estava reservado.

I PND (1972-74)

O I Plano Nacional de Desenvolvimento iria consolidar no SIBER a tendência de seletividade para as ações produtivistas, dentro de uma multifuncionalidade cada vez mais distante dos tradicionais princípios da extensão rural. Seus objetivos institucionais tornaram-se mais abrangentes e flexíveis para acolher novas funções e exercer na plenitude a delegação de competência que lhe fora atribuída pelo governo para executar os seus planos de desenvolvimento rural.

Uma consequência imediata dessa transformação, foi a superação da distinção conceitual entre fomento à produção rural e extensão rural enquanto processo educativo, na operacionalização das ações do SIBER. Esta diferenciação, arraigada à ideologia do Sistema ao longo de duas décadas, devia-se ao forte processo de socialização dos seus quadros dentro do purismo fundamentalista que fazia da extensão rural um serviço *missionário*. Tanto assim que na avaliação de seus dirigentes a alta taxa de rotatividade de pessoal técnico observada entre os anos 1960-72, cerca de 36,7%, foi considerada um fator positivo para viabilizar a mudança de enfoque de trabalho processada ao longo deste período:

É inclusive difícil de se conceber que a extensão rural pudesse responder à mudanças da política governamental caso as taxas de evasão e de substituição de seu pessoal técnico tivesse sido menores do que foram. A estratégia de fortes estímulos governamentais ao fomento da produção agrícola e os seus requerimentos de planejamento e programação a níveis estaduais e regionais demandaram um novo profissional agrícola, menos sintonizado com as tônicas tradicionais da extensão rural como um processo educativo ao nível local (Campelo e Souza 1972:22)

Aos poucos esta postura pragmática tomou conta do SIBER, apesar da resistência de algumas organizações estaduais filiadas ao Sistema, como é o caso de Santa Catarina que guardou por mais tempo fidelidade aos princípios tradicionais da extensão, resistindo enquanto pôde o revisionismo. O produtivismo exigido pelas metas do I PND foi assumido sem maiores traumas pela ABCAR que recebeu compulsoriamente os programas fomentistas dos Corredores de Exportação,¹⁷ Plano de Melhoramento da Alimentação e do Manejo do Gado Leiteiro (PLAMAN) que estava sob a responsabilidade direta do Ministério da Agricultura, e enquadrou-se definitiva e sistematicamente aos esquemas de operacionalização dos programas especiais do governo. Entre eles, o Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) e Programa de Desenvolvimento do Oeste (PRODOESTE), além dos programas de expansão dos vales úmidos do Nordeste, da Transamazônica e outros. Todos eles faziam parte da estratégia de desenvolvimento regional e ocupação dos grandes espaços econômicos que o governo pretendia viabilizar, sem diminuir o ritmo de crescimento da Região Centro-Sul. Tal estratégia previa a utilização dos fatores de produção relativamente abundantes - mão-de-obra, terra e recursos naturais - juntamente com incentivos fiscais, sem que ocorresse o desvio maciço do fator capital da Região Centro-Sul para estes novos espaços.¹⁸

A estas atividades fomentistas que começaram a pesar nas atividades da extensão rural, acrescente-se o superdimensionamento dos projetos de crédito agrícola sob a sua responsabilidade que àquela altura deixaram de ser uma atividade meio para se transformar, de fato, em atividade fim. Registre-se também o assoberbamento do trabalho dos extensionistas locais, agora com a responsabilidade da coleta sistemática de informações sobre comercialização e preços de insumos e produtos agrícolas, para alimentar as pesquisas da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) e de outros órgãos do governo que se aproveitavam da grande capilaridade do serviço de extensão

¹⁷ Ver SIBER (1967)

¹⁸ Ver Brasil (1971)

rural por todo o território nacional. Sendo assim, não sobrava tempo para o exercício do trabalho educativo na área agropecuária, muito menos para as atividades da área de bem-estar social.

Um indicador preciso da priorização pela extensão rural do produtivismo econômico em detrimento das ações de bem-estar social é o crescimento do somatório das horas trabalhadas em projetos agropecuários, em torno de 226%, em comparação com os 30% verificados nos projetos de bem-estar social, no período de 1969-73, conforme mostra a Fig. 12.

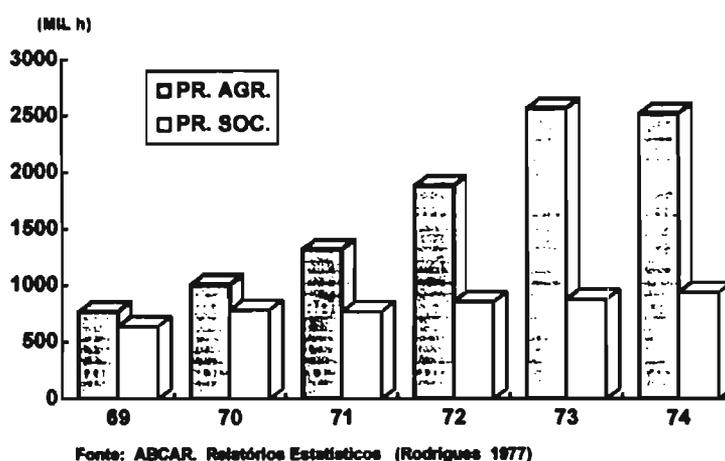


Figura 12. Horas trabalhadas pelo SIBER em projetos agropecuários e de bem-estar social, no período de 1969-74.

O I PND foi concebido sob a égide ufanista das grandes conquistas dentro de uma estratégia global de integração nacional e expansão de fronteiras econômicas que para o setor primário significava: (1) Na região Sul, desenvolver uma agricultura moderna, do tipo empresarial e internacionalmente competitiva; (2) no Nordeste, transformar a agricultura tradicional em economia de mercado, mediante a racionalização da estrutura agrária e introdução de novas tecnologias; (3) expandir as fronteiras agrícolas pela incorporação de novas áreas no Planalto Central, Amazônia e nos vales úmidos do rio São Francisco; e (4) modernizar as estruturas de comercialização e transportes de produtos agrícolas (Brasil 1971).

Uma política de incentivos fiscais regionais serviria de suporte financeiro ao ambicioso programa de integração nacional, objetivando o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da Amazônia. As demais regiões contariam com a cobertura dos bancos oficiais, investimentos diretos do governo federal, regulamentação do imposto sobre circulação de mercadorias e outras providências tributárias para financiar o seu desenvolvimento.

Quanto às metas setoriais para a agricultura, destacava-se o desenvolvimento tecnológico pela intensificação do uso de insumos modernos, da mecanização agrícola, de um novo programa intensivo de pesquisa e experimentação agropecuária e fortalecimento dos sistemas nacionais de crédito e extensão rural. Neste particular, o I PND repetia o disposto no documento *Metas e bases para a ação do governo*, elaborado em 1970 que prescrevia uma profunda alteração da base técnica da agricultura, calcada nos pressupostos da "revolução verde" que induzem à incorporação de tecnologia de uso intensivo de capital. Este papel reservado à agricultura era, no fundo, coadjuvante de uma macropolítica que francamente favorecia aos segmentos oligopolizados do capital industrial, produtores de insumos e bens de capital para o setor agrícola, como se constata nas diretrizes setoriais da agricultura para o período de 1970-73:

Criação das bases técnicas, econômicas e financeiras para ampliar a *produção e o uso de fertilizantes e corretivos*. A política nacional de fertilizantes se integra no programa de maior utilização, pela agricultura, de *insumos modernos* de forma a elevar-lhe a o nível de produtividade, bem como procura desenvolver a indústria nacional de fertilizantes tendo em mira, como ponto básico, a modernização tecnológica da indústria e conseqüente redução de custos. (...) Ampliação e fortalecimento da indústria nacional de *defensivos agrícolas* para uso no setor animal e vegetal. (...) Implantação de programas de *mecanização agrícola* que definirá também os incentivos financeiros que serão concedidos e os recursos que serão utilizados pelos órgãos oficiais de crédito e financiamento de máquinas e implementos (Brasil 1970:24-25)

A implantação dessas diretrizes dependeria de pelo menos três instrumentos como meios de controle e intervenção do Estado: (1) a pesquisa agropecuária, para gerar e adaptar conhecimentos e montar os pacotes tecnológicos que transformariam a base técnica da agricultura; (2) a extensão rural, devidamente reciclada e despojada de sua filosofia original, para transferir os pacotes tecnológicos aos empresários rurais e demais produtores com acesso aos estímulos e incentivos de política governamental; e (3) o crédito rural, através do Banco do Brasil, para

financiar, a juros altamente subsidiados, uso dos insumos modernos e a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. As empresas estatais EMBRAPA e EMBRATER, criadas um pouco mais tarde, junto com o Banco do Brasil, seriam os nexos orgânicos do Estado com o capital na execução dessa política de modernização agrícola que a rigor, organizava o processo de produção e acumulação privada.

Pouco antes do surgimento da EMBRATER, a perfeita sintonia da ABCAR com as diretrizes do I PND e a alta qualificação dos seus técnicos, sempre assediados pelo Ministério da Agricultura para assessorá-lo na implantação dos seus programas, renderam ao SIBER um período de estabilidade e prestígio. O então secretário executivo da ABCAR, Aloísio Campelo dada a confiança e o prestígio desfrutados junto ao ministro, acumulava as funções de presidente da Comissão de Financiamento ds Produção (CFP) e parecia uma eminência parda que se sobrepunha ao próprio titular do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), a quem a ABCAR deveria prestar contas, como executora, por delegação, das ações de extensão rural no Brasil. Até que em 1973 acontece a crise ministerial que resultou na saída do Ministro Cirne Lima, da Agricultura, em razão de profundas divergências com a tecnocracia da área econômica. Assume o Ministério da Agricultura ninguém menos que Moura Cavalcanti que ocupava a presidência do INDA nos anos de esplendor da ABCAR. Tudo indica que os ressentimentos pessoais acumulados pelo então presidente do INCRA, em relação ao secretário executivo da ABCAR, fossem a causa da desgraça que se abateu sobre o SIBER, após a substituição de Cirne Lima. A mais grave de todas as conseqüências, foi a imposição de normas de gestão financeira que subordinaram as associadas estaduais diretamente ao Ministério da Agricultura, esvaziando a ABCAR enquanto coordenadora do Sistema. Além do que a ABCAR perde toda a influência que vinha exercendo neste Ministério, e são cortados os seus recursos, provocando o atraso de salários, paralisação de projetos e perda da metade dos seus técnicos. Como o ministro da agricultura não podia demitir o secretário executivo da ABCAR, já que se tratava de uma associação de direito privado, e diante da resistência daquele secretário em renunciar, a crise se arrastaria por muito tempo. Enquanto isso, caíam os índices de

produtividade e de alcance de metas do SIBER, como um todo, e a crise se arrastaria até a troca de governo em 1974. Mas nos bastidores já se esboçava um outro tipo de solução. A exemplo do que acontecera com a pesquisa agropecuária, a extensão teria também a sua empresa pública.¹⁹ Dissolvia-se a ABCAR e criava-se a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural para coordenar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), nova denominação do antigo SIBER, formado de empresas públicas estaduais que substituiriam as associações civis anteriormente existentes.²⁰ Esta solução consagra de uma vez por todas o produtivismo que se torna o signo marcante da estrutura da empresa, no seu nascedouro:

A linha produtivista do processo de transferência de tecnologia coloca-se claramente dentro de um esforço geral de mobilização da agricultura, visando ao aumento da produção e da produtividade física e econômica. A modernização, buscando acelerar a expansão da produção agrícola e reduzir os seus custos está estreitamente vinculada às exigências da economia global. (...) O objetivo básico da EMBRATER é transferir os conhecimentos requeridos para elevar a produtividade dos fatores da produção, empregados na formação e na comercialização do produto agrícola. Para tanto deve trabalhar em forma concentrada, a fim de viabilizar a incorporação de tecnologias úteis por parte das unidades produtoras (Fonseca 1975:14).

Quando o autor refere-se à "forma concentrada" de trabalho está falando da necessidade de selecionar projetos prioritários contemplando produtos agropecuários específicos, à semelhança da EMBRAPA cujo modelo institucional fundamenta-se nos Centros nacionais de pesquisa por produto (trigo, soja, gado de corte e outros). Por tecnologia útil, refere-se àquela capaz de não apenas aumentar a produtividade do empreendimento agrícola mas trazer ao empresário aumento substancial de sua renda. Vale lembrar que em razão da estreita interdependência entre o processo de geração e difusão de tecnologia, prescrevia-se um relacionamento entre a EMBRATER e a EMBRAPA em níveis normativo, programático e operacional. Para tanto se providenciara a institucionalização de um instrumento de articulação, a Comissão Nacional de Pesquisa, Assistência

¹⁹ Não se quer aqui insinuar que o *affair* Moura Cavalcanti x Campelo tenha sido a causa da dissolução da ABCAR, o que seria uma ingenuidade. Ele é apenas responsável pela crise conjuntural que viveu o Sistema, às vésperas da criação da EMBRATER, cuja origem é parte de um elenco de providências centralizadoras decididas pelo Estado, para federalizar a coordenação de serviços de sua alçada, através de empresas públicas.

²⁰ A partir daqui, o sistema nacional de extensão rural, antes denominado SIBER passa a ser denominado SIBRATER.

Técnica e Extensão Rural (COMPATER), antes mesmo da criação da EMBRATER.²¹ Mas, de fato, a integração no nível normativo jamais existiu, dado o malogro da COMPATER, de duração tão efêmera quanto inócua a sua ação. Entretanto, a nível programático e operacional, sucederam-se períodos de integração maior ou menor, tendo como agente catalisador o Departamento de Difusão de Tecnologia da EMBRAPA. Tanto assim que na década de 70 articulou-se uma ação conjunta desenvolvida em todos os estados para a elaboração, revisão e difusão de pacotes tecnológicos para os diversos produtos agropecuários. Entre 1974 e 1980 foram elaborados 1.216 destes pacotes tecnológicos, sendo realizadas para tanto 531 reuniões envolvendo 3.587 pesquisadores, 5.489 extensionistas e 5.517 produtores rurais de todos os quadrantes do país.²² Estas reuniões, realizadas de acordo com uma metodologia que assegurasse a participação paritária de pesquisadores, extensionistas e produtores, servia para levantar, por região produtora, problemas afetos aos sistemas de produção e de comercialização de produtos agropecuários específicos (várias reuniões regionais para cada produto), e elaborar recomendações técnicas específicas para pequenos, médios e grandes produtores rurais, e ao alcance das suas disponibilidades. Estes pacotes tecnológicos elaborados com a participação de agricultores seriam a base do trabalho extensionista de difusão e serviriam também de parâmetro aos financiamentos da Carteira Agrícola do Banco do Brasil.

A viabilização de tais pacotes tecnológicos dependia da disponibilidade de crédito rural para financiar a aquisição das operações de custeio e investimento a produtores empresariais, cooperativas e associações de agricultores. Vem daí a justificativa maior da interação da EMBRATER com a Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural (CONCRED) e com o Programa de Garantia das atividades Agropecuárias (PROAGRO). Ficou estabelecido que as operações de crédito agrícola em todo o país só seriam concretizadas se os projetos estivessem de

²¹ A COMPATER foi instituída pelo Decreto 74.154 de 06/06/74, enquanto que a EMBRATER foi criada pelo Decreto 75.373 de 14/02/75.

²² Ver EMBRAPA (1980).

acordo com as recomendações expressas nos pacotes tecnológicos prescritos para determinada região.

Se a transferência de tecnologia moderna era requisito fundamental da nova empresa, nada mais natural que o seu estreito relacionamento com a pesquisa agropecuária e o crédito rural, se estendesse também às indústrias de máquinas e insumos agrícolas modernos. Definia-se este relacionamento em função da necessidade de se promover o uso racional de tais insumos e contribuir para organizar o mercado dos mesmos. Dizia-se que o cumprimento dos objetivos da EMBRATER passava pela articulação com as empresas produtoras ou comercializadoras de máquinas e insumos agrícolas. "A base para esse relacionamento deve ser a convergência de interesses gerados no processo de modernização tecnológica do aparelho produtivo", conforme assinala Fonseca (1975:135).

Importa salientar que o reduzido espaço que ainda restou para o trabalho com o pequeno produtor no SIBRATER viria a ser preenchido preferencialmente no sentido de transferir moderna tecnologia para transformar os seus sistemas produtivos. Tanto assim que as ações integradas nos campos de saúde, educação, nutrição e capacitação de mão-de-obra a serem atendidas nos projetos de alcance dos produtores de baixa renda deveriam utilizar a estrutura já montada por outros organismos: "Uma vez que os quadros profissionais da Empresa não contarão com elementos especializados para atuarem de forma substantiva nestas áreas, impõe-se a necessidade de utilizar estruturas apropriadas e disponíveis ao nível de execução", justifica Fonseca (1975:26), deixando claro que, neste esforço conjunto, caberia à EMBRATER coordenar e executar as ações relacionadas à produção agropecuária, enquanto as ações sociais seriam cobertas por outras entidades, mediante acordos e convênios.

A EMBRATER nascia integrada funcionalmente às macrodefinições do setor público estabelecidas pelos planos governamentais, passando a refletir, no seu desempenho operacional, todas as transformações operadas ao longo dos anos nos sucessivos PNDs. Observe-se na Tabela 5 a

sistemática de captação de informações sobre políticas e diretrizes do setor agrícola, para o planejamento das atividades do SIBRATER.

Tabela 5. Sistemática de captação de diretrizes políticas para subsidiar o planejamento das ações do SIBRATER.

TIPOLOGIA	INSTRUMENTO	FONTE	MECANISMO
Estratégia global prioridades regionais e setoriais	Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (PND)	Secret. de Planejamento da Presidência. da República	Interpretação do Plano Nacional de Desenvolvimento
Políticas e diretrizes para o setor agrícola	Planos, programas, projetos setoriais de desenvolvimento	Superintendência de Planejamento do Minist. da Agric. (SUPLAN)	Interpretação e particip. no proc. de formulação/execução
Política orçamentária para as instituições do setor	Diretrizes sobre orçamento e programação	Superint. de Planejamento do Minist. da Agric. (SUPLAN)	Interpretação e particip. no proc. de formulação/execução
Política setorial a nível de Estados	Planos, programas e projetos estaduais	Órgãos estaduais de planejamento agrícola	Interpretação e participação
Políticas de desenvolvimento e prioridades regionais	Planos, progr. e proj. de desenvolvimento regional	Órgãos de desenvolvimento regional	Interpretação e participação
Políticas específicas p/ alocação de rec. a níveis estad. e regional	Diretrizes sobre Orçamentação	Órgãos de desenvolvimento regional e/ou estadual	Identificação de fontes de financiamento; interpret. de políticas

Fonte: Fonseca (1975:271-2)

II PND (1975-79)

O II PND nasce sob o signo de severas crises. Crise no Sistema Monetário Internacional, crise energética e crise no comércio exterior, exigindo ajustes na economia nacional que não foram feitos na forma drástica que a conjuntura exigia. Tanto assim que o II PND projetava aumento de 61% do PIB real até 1979, tomando como base os 78 bilhões de dólares de 1974. Criava ou expandia novos setores industriais, como o de metais não ferrosos, eletrônica, bens de capital, fertilizantes e defensivos e fontes alternativas de energia (biomassa).

A expectativa quanto à agricultura era de crescimento a taxas anuais de 7% no quinquênio, tendo a estratégia montada no "esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente o Centro-Sul" (Brasil 1974:43). Tal esforço de modernização definia como importante a ação das empresas públicas EMBRAPA e EMBRATER na execução de "um novo modelo operacional para o setor público no tocante aos programas de pesquisa e experimentação agrícolas, extensão rural, educação para o setor agropecuário e desenvolvimento da tecnologia de alimentos" (Brasil 1974:44).

Outro ponto no II PND que requereu a participação decisiva da extensão rural foi na estratégia de integração nacional que incluía a Amazônia, o Nordeste e o Centro-Oeste, dentro de uma política global de desenvolvimento. Afora os programas especiais que já vinham sendo executados nestas regiões (PIN, PROTERRA, PROVALE e PRODOESTE), desde o I PND, o governo agora pretendia trabalhar com o enfoque de áreas integradas para permitir ações governamental e privada concentradas para "tirar vantagens de economia de escala, economias externas e economia de aglomeração (ou seja de relações de complementaridade entre diferentes projetos)", como prescreve o documento (Brasil 1974:60). Criam-se então o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), o Programa de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), O Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (POLOCENTRO).

Mais uma vez a EMBRAPA e a EMBRATER apareciam como peças importantes deste esquema, eis que o II PND afirmava que o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste dependeriam essencialmente da aplicação de ciência e tecnologia a regiões tropicais, com a preocupação de evitar a devastação de recursos naturais" (Brasil 1974:61). Com efeito, a EMBRAPA criara três Centros de pesquisa de recursos naturais nas regiões Amazônica (Centro de Pesquisas para o Tópico Úmido - CPATU), Nordeste (Centro de Pesquisa para o Trópico Semi-Árido - CPATSA) e Centro-Oeste (Centro de Pesquisas para os Cerrados - CPAC). A EMBRATER por sua vez também procurou desenvolver trabalhos específicos visando a captação e difusão de tecnologias apropriadas ao aproveitamento destes recursos naturais ainda pouco conhecidos.

Em 1978 o SIBRATER já participava como um dos componentes dos 30 projetos do POLONORDESTE. No Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) alocou uma força de trabalho de 867 técnicos, abrangendo 372 municípios, onde atendeu mais de 60 mil agricultores, assistindo uma área de 170 mil hectares. O Projeto Sertanejo, desenvolvido com recursos do PIN e PROTERRA, tinha a participação da extensão rural em 40 núcleos, mobilizando 343 técnicos que pretendiam atender 12 mil beneficiários até o final de 1979. Quanto ao P0LOCENTRO, a presença da extensão rural se fazia em 67 municípios dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso e Goiás, através de 424 técnicos, cujo trabalho logrou a incorporação ao processo produtivo de 153 mil hectares (EMBRATER 1978a).

Observe-se que todo esforço do II PND, revelado nas suas diversas estratégias, foi no sentido de consolidar a integração técnica agricultura-indústria. Teve como suporte a formação do Departamento de Meio de Produção (fertilizantes, defensivos, máquinas e equipamentos), o sistema de crédito rural para financiamento desses insumos em condições vantajosas para o agricultor e a indústria produtora desses bens, e os sistemas de pesquisa e extensão rural, para a geração e difusão de tecnologias. A preocupação obsessiva com a modernização da base técnica da agricultura teve

como reflexos, na extensão rural, uma seletividade de seus programas, objetivos e metas voltados para os pressupostos do produtivismo, mesmo no atendimento dos pequenos agricultores, limitando cada vez mais o espaço para as ações no campo do bem-estar social. Neste período que marca os primeiros anos de atuação da EMBRATER, verificou-se um notável crescimento na estrutura operacional e nos indicadores dos resultados do trabalho em todo o Sistema, como se observa na Tabela 6.

Tabela 6. Alguns dos indicadores de crescimento do SIBRATER entre os anos 1974-78.

Especificação	1974 (1.000)	1975 (1.000)	1976 (1.000)	1977 (1.000)	1978* (1.000)	Cresc.** (%)
Pessoal técnico	3,4	4,6	6,6	6,5	7,2	113,0
Unidades. locais Municípios atingidos	1,4	1,6	1,8	1,8	1,9	35,0
Agricultores beneficiários	240,0	281,8	349,1	474,2	387,7	97,6
Contratos de crédito rural	56,9	73,5	78,1	81,4	59,7	42,9

* Até junho

** Base: 1977

Fonte: EMBRATER (1978a).

III PND (1980-85)

O III PND surge num cenário de prolongamento da crise na economia mundial que, desta feita, rebate com mais intensidade no plano interno, a ponto de desencorajar a equipe de planejamento a formular metas precisas como nos PNBs anteriores. Ela se limita a definir objetivos e estratégias tendo como condicionantes: (1) a alta dos preços do petróleo; (2) a restrição do balanço

de pagamentos; (3) a crescente dívida externa; (4) a pressão inflacionária; e (5) a necessidade de manter um certo grau de aquecimento da economia para evitar o agravamento do desemprego.²³

Dentro desses condicionantes, a agricultura aparece como instrumento eficaz para solucionar boa parte dos problemas. Primeiro, pelo potencial de respostas que objetivamente poderia oferecer à questão energética, através da utilização da biomassa como fonte alternativa de energia renovável. Segundo, pela possibilidade de amenizar o problema do balanço de pagamentos, via incremento das exportações de produtos primários. Terceiro, como instrumento de contenção da pressão inflacionária, através do aumento da oferta de alimentos básicos no mercado interno. Mais uma vez a pesquisa e a assistência técnica e extensão rural são lembradas e recomendadas, junto a outros instrumentos pertinentes de política econômica, para viabilizar a geração de tecnologia moderna, sua difusão e adoção pelos empresários rurais. Só que a ênfase deveria ser em processos e técnicas biológicas para fugir aos efeitos da alta de preços do petróleo que afetava sobretudo os produtos químicos (fertilizantes e defensivos) e também o custo de deslocamento das máquinas e implementos agrícolas.

Por outro lado, o III PND assume um discurso de redução das desigualdades sociais, pela diminuição dos níveis de pobreza, acenando para uma política de redistribuição de renda e de emprego. Trata-se de uma mera formalidade discursiva que a realidade dos fatos iria contrariar. No entanto, convém o seu registro pelo simples fato de sinalizar uma mudança no tom ufanista e triunfalista que caracterizava os outros PNDs. Ao contrário do II PND, as metas sociais surgem não como uma resultante natural das grandes conquistas econômicas, sempre acenadas, mas como uma questão a ser tratada com políticas legitimadoras do regime, para beneficiar "diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, saúde e saneamento, previdência social, habitação popular e desenvolvimento comunitário", conjugadas à "redefinição progressiva do perfil de distribuição de renda em benefício da população mais pobre" (Brasil 1981:47). Ainda que em termos formais, esta

²³ Ver Brasil (1981)

ênfase no *social* parecia significar que a falência do modelo econômico não mais permitiria ao regime legitimar-se apenas com a força positiva dos índices de desempenho econômico.

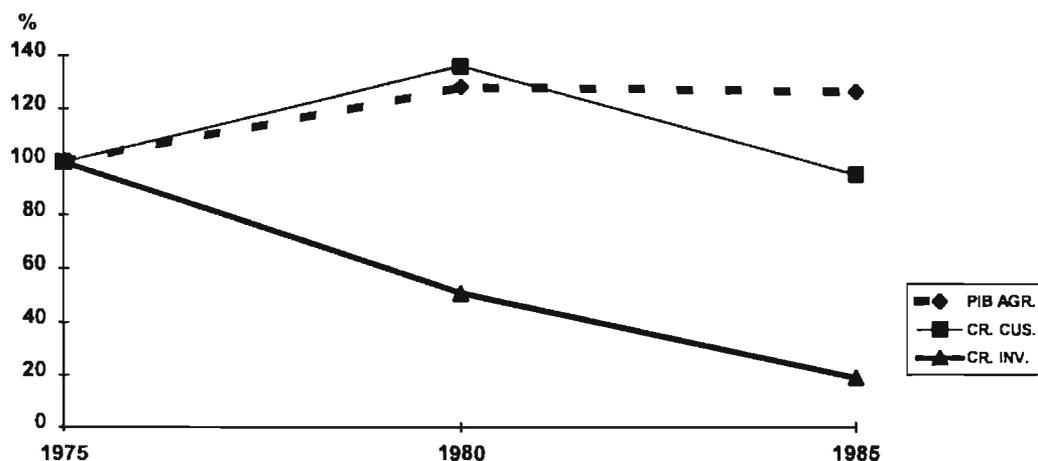
Em outras palavras, a crise levaria o governo militar a abrir espaço para o *social*, procurando reforçar suas políticas de legitimação. As diretrizes do Ministério da Agricultura para o período de 1980-85 não deixam margem a dúvidas quanto a isso:

Concentrar a assistência técnica aos pequenos e médios agricultores voltados para a produção de alimentos básicos; destinar às empresas privadas de assistência técnica a responsabilidade maior de assistir os grandes produtores, sendo que a atuação do SIBRATER junto a este público somente fosse feita em caráter supletivo e temporário; racionalizar; racionalizar e adequar a metodologia de trabalho para aumento da abrangência em termos de atingir um maior número de agricultores por técnico de execução e com vistas a melhorar os resultados do trabalho junto ao público assistido, no sentido do aumento da produção, rendimento físico, renda e bem-estar da família rural (Ribeiro 1985:39).

Tal orientação era justificada como uma tentativa de conter o êxodo rural desenfreado e suas consequências funestas nos centros urbanos, como também de aumentar a oferta de alimentos da cesta básica. Ao mesmo tempo, parecia dar uma satisfação ao Banco Mundial, credor de muitos empréstimos ao setor, que não escondia o seu descontentamento com a concentração de renda cada vez mais elevada e o agravamento dos indicadores de pobreza absoluta no Brasil. O certo é que no final da década de 70, segundo Ribeiro (1985), o Sistema Brasileiro de Extensão Rural atendia apenas a 16% do total dos quatro milhões de pequenos agricultores detentores de áreas inferiores a 50 hectares, destinando-lhes somente 16% do crédito rural orientado. Estimava-se, por outro lado, que esses pequenos agricultores eram responsáveis por mais de 70% da produção de alimentos para o abastecimento interno e por significativa parcela da produção de excedentes exportáveis de carne e soja.

Na verdade, a mudança de orientação sugerida pelo Ministério da Agricultura refletia a grande recessão que se abateu sobre a economia no início da década de 80, tornando inviáveis os índices crescentes de modernização da base técnica da agricultura no ritmo experimentado na década anterior, quando foi privilegiada a assistência aos grandes empresários rurais. O crédito rural, mola propulsora desta política, foi afetado drasticamente com a eliminação das taxas de juros reais

negativas, ou em condições diferenciadas, e pela redução do montante de recursos financiados tanto para custeio como para investimentos, conforme se observa na Fig. 13.



Fonte: Gasques et al (1988).

Figura 13. Evolução em termos relativos do PIB agrícola e das operações de crédito de custeio e investimentos agropecuários entre 1975-85.

Consoante com esta orientação, a EMBRATER definia a sua linha de atuação tendo como clientela preferencial os pequenos e médios agricultores. Retomava o discurso da melhoria de renda e do bem-estar das famílias rurais, voltando a assumir a unidade de produção como um todo; enfatizava o apoio à organização dos produtores, principalmente através de cooperativas; retomava o crédito rural como instrumento para facilitar a incorporação de tecnologia aos processos produtivos e, como tal, seria empregado prioritariamente através do atendimento grupal; enfim, reforçava treinamento de mão-de-obra especializada e especialização da juventude rural. Mais que isso, colocava a defesa do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais como segundo ponto de suas diretrizes.

O processo de transferência de tecnologia levará em consideração a defesa do meio ambiente e a conservação do solo, o uso de fontes alternativas de energia, a mecanização a tração animal (para pequenos e médios produtores) e a utilização racional dos recursos hídricos: irrigação, drenagem, açudagem e várzeas úmidas, entre outros (EMBRATER 1979a:3).

A mudança de orientação surte efeito logo em 1980, quando o relatório da Empresa exhibe um salto na participação dos pequenos agricultores no montante total dos assistidos pelo SIBRATER. Esta participação passa dos 4% registrados em 1979, para 80% dos 1,1 milhão de produtores rurais assistidos em 1980, ou seja, mais de 3/4 da clientela da extensão rural.²⁴ Outros indicadores igualmente expressivos surgiram a partir de 1982, no que tange à difusão de tecnologias apropriadas para pequenos agricultores, tais como: técnicas não convencionais de captação de água e irrigação para a região semi-árida, uso de tração animal e outras tecnologias simples e de baixo custo que a partir daquele ano foram adotadas em ritmo mais intenso.²⁵

O SIBRATER parecia voltar às origens, nas asas da crise econômica que se tornara ainda mais aguda. A explicação parece lógica: logo que a questão do financiamento público do setor privado agrícola se agravava, dada a escassez generalizada de capital para financiar os meios de produção, o Estado não tinha como mobilizar toda a capacidade de suas agências para implementar as políticas voltadas para a acumulação. Não tendo capacidade de exhibir os mesmos padrões de crescimento econômico com os quais legitimava-se perante a nação, abriam-se maiores espaços para as ações de caráter social. E o SIBRATER, valendo-se dessa abertura reciclava a sua proposta de trabalho, tornando-a mais compatível com os princípios básicos que outrora constituíam o ideário da extensão rural. Se bem que àquela altura estes princípios não eram unanimidade dentro do Sistema, definitivamente cindido entre as opções produtivista e humanista, incluindo-se nesta última conservadores e progressistas de visão mais crítica.

Enquanto aproximava-se o crepúsculo do regime militar, processava-se uma ampla discussão interna quanto aos rumos do SIBRATER, orientada por seminários que se realizaram os últimos meses de 1984. Nos debates e avaliações sobre a extensão rural as críticas mais comumente levantadas eram assim resumidas:

²⁴ Ver EMBRATER (1981)

²⁵ Para maiores informações, ver Ribeiro (1985:58-62).

Está a serviço do capital e da acumulação, promovendo a monetarização da agricultura e criando mercado para os insumos industriais; encarna a postura autoritária e mecanicista do modelo de comunicação difusionista, funcionando como fonte de saber, e os agricultores, receptores passivos deste mesmo saber; desvirtuou-se ao abraçar, de forma abusiva, o crédito rural, abandonando os pequenos agricultores; e ritualizou as propostas, não levando em consideração os conflitos de classe e a concentração dos meios de produção na agricultura" (Oliveira 1988:197).

O documento resultante dessas discussões internas parte do pressuposto de que haveria uma ampla democratização do País e de que o SIBRATER deveria estar preparado para subsidiar a formulação, avaliação e reformulação das políticas agrárias.²⁶ Como tal, era chegado o momento de definir alguns pontos fundamentais, conceituais e estratégicos, para o aperfeiçoamento da ação extensionista.

Quanto ao conceito de extensão rural, aceitavam o proposto pelo dirigentes de extensão rural da América Latina, reunidos em Tegucigalpa em 1984, que reafirmava o caráter educativo permanente do processo, caracterizado "pela relação e pela capacitação recíproca e constante dos técnicos com os produtores rurais e suas famílias e suas organizações" (EMBRATER 1985a:2). Mas a este princípio de relacionamento horizontal acrescentava-se o compromisso do Sistema com o desenvolvimento rural, entendido como a elevação do nível de vida das famílias e comunidades "através do incremento de sua renda líquida, do aumento da produção e da produtividade agropecuárias, sem agressão ao meio ambiente" (EMBRATER 1985a:3). Está-se diante de uma proposição eclética, onde o produtivismo não apresenta a sua face mais agressiva do uso indiscriminado de insumos químicos e da motomecanização agrícola. Ele comparece embalado no uso equilibrado de tecnologias apropriadas, adaptadas à realidade objetiva de cada agricultor e não predadora do meio ambiente. Quanto à clientela, reafirma-se a prioridade aos pequenos e médios agricultores e suas famílias, proprietários ou não das terras onde trabalham. Incluem-se também os trabalhadores rurais permanentes (residentes ou não na propriedade), os temporários e os bóias frias, através de ações realizadas em conjunto com o MOBREAL, SENAR, SENAC e SENAI.

²⁶ Ver EMBRATER (1985).

O redirecionamento do trabalho deveria passar, de acordo com o documento analisado, pela intensificação das ações junto aos jovens, como forma de estimulá-los a permanecer no meio rural. Também pelo apoio às mulheres rurais, não apenas enquanto donas de casa, mas, e principalmente, como "membro da família e da comunidade, força integrante e fundamental das unidades de produção". Como tal, a sua capacitação não poderia se restringir aos aspectos de saúde, alimentação, educação, habitação e vestuário, devendo atingir também "as áreas de tecnológica, gerencial e de exercício da cidadania" (EMBRATER 1985a:5).

I PND da Nova República

Com debates dessa ordem, a sociedade preparava-se, em cada setor de atividade, para o advento da "Nova República" que não significaria a ruptura completa com o passado, haja vista o malogro do movimento pelas "diretas já". Este não apenas não conseguiu derrubar a forma indireta de escolha do Presidente da República como também resultou numa preponderância das forças conservadoras que dele participaram, artífices de uma nova aliança habilmente tecida com os militares e os segmentos civis de sustentação do antigo regime.²⁷ Esta aliança garantiria a transição democrática que deveria passar pelo Colégio eleitoral, com a escolha indireta de Tancredo Neves para a presidência da República. Transição que acabou sendo comandada por José Sarney, que há menos de um ano de sua posse como substituto de Tancredo era presidente do principal partido de sustentação da ditadura militar, o PDS.

No seu começo, o governo Sarney cumpriria a estratégia traçada por Tancredo Neves, nomeado ministros e os ocupantes do segundo e terceiro escalões, conforme negociações e barganhas estabelecidas pelo líder morto, numa verdadeira obra de engenharia política, dada a heterogeneidade das forças componentes da aliança. O I PND da Nova República (I PND-NR)

²⁷ Uma cooptação expressa no conceito gramsciano de *transformismo* trabalhado por Nascimento (1990), ao analisar as crises políticas brasileiras nas décadas de 30, 60 e 80.

reflete esta composição ao anunciar-se diferente dos planos anteriores por decidir pela retomada do crescimento econômico, porém com a "clara orientação social", tendo como núcleo básico a "erradicação da pobreza". Também autoconsiderava-se diferente dos planos anteriores por afirmar caber ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento, dizendo que o Estado retornaria "às suas funções tradicionais que são a prestação de serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada" (BRASIL 1985b:9).

Analisando o setor agrícola, o I PND-NR não parece inovar muito em relação às propostas anteriores, quando fala na necessidade de expandir a oferta interna de alimentos e criar oportunidades de emprego no meio rural. Muito menos quando prevê ganhos expressivos de produtividade, tanto em relação aos produtos primários de exportação quanto àqueles voltados para o mercado interno. Ou ainda quando fala em reaquecer o crédito rural, a juros compatíveis com a sua rentabilidade, e propõe políticas de preços mínimos, estoques reguladores, obras infraestruturais e orientação do serviço de extensão rural para o atendimento a pequenos e médios agricultores. Nem mesmo a reforma agrária, uma das principais bandeiras da Nova República, mereceu o devido destaque neste seu I PND, cabendo-lhe não mais do que três curtos parágrafos no capítulo do Desenvolvimento econômico.

Mais uma vez se confirmava no teor de um plano nacional de desenvolvimento, o conflito interburocrático governamental que separa a tecnocracia da área econômica dos seus pares do setor agrícola. Pelo menos é o que se depreende quando se compara o I PND-NR com os documentos iniciais de diretrizes partidas do Ministério da Agricultura. Tais documentos são mais enfáticos em relação à reforma agrária que parecia um dos eixos principais onde deveriam gravitar os demais instrumentos de política pública para a agricultura. Neste particular formulava pesadas críticas ao "governo autoritário e transnacionalizado" anterior pelo desmantelamento do sistema nacional de planejamento e "do setor agrícola em particular" invertendo "a ordem natural de um processo de

tomada de decisões soberanas", subordinando "cada vez mais a política agrícola e a produção de alimentos às metas monetárias da política econômica global fixadas pelos compromissos assumidos com o FMI" (Brasil 1985a:2).

A despeito da forte presença, no governo, de figuras de notório comprometimento com o regime militar, entre os quais o Ministro da Fazenda, que pertenceu à equipe econômica anterior, o setor agrícola foi contemplado, na partilha de cargos, com os quadros tidos como os mais progressistas do bloco no poder.²⁸ Eles prometiam inverter a "ordem irracional e contrária ao interesse nacional e popular" que orientava a formulação da política agrícola e assim, "erradicar a miséria e assegurar trabalho, dignidade e participação ao povo brasileiro". Em tudo coerente com as propostas que o PMDB discutira e recomendara no Simpósio Nacional sobre Agricultura e Meio Ambiente, realizado um ano antes.²⁹

O cumprimento deste ambicioso objetivo, passava pela completa reorganização do sistema nacional do setor agrícola, definido-se políticas específicas para cada subsetor, consentâneas com as diretrizes gerais do governo e seus planos de desenvolvimento social. Em verdade, nos primeiros meses da Nova República os órgãos da administração direta e indireta do Ministério da Agricultura pareciam preparados para isso eis que formavam um bloco homogêneo, cujas lideranças mostravam-se visceralmente comprometidas com aqueles objetivos. Entretanto, na medida em que se ensaiavam as mudanças no setor agrícola e da reforma agrária, as reações internas e externas aos órgãos de execução, agravadas pelas contradições da própria coalizão governamental, cujas frações hegemônicas empurravam o governo para posturas mais conservadoras, inviabilizavam as transformações preconizadas. Consequência disso foi a queda paulatina dos dirigentes de tendência

²⁸ Entre os mais notáveis, os ministros da Agricultura e da Reforma Agrária, os presidentes da EMBRAPA, EMBRATER, INCRA e outros ocupantes de cargos da administração direta.

²⁹ Ver PMDB (1984).

progressista em todos os escalões, desmantelando as equipes e tornando cada vez mais retóricos e distantes os chamados compromissos sociais da Nova República.

A EMBRATER foi o órgão do setor agrícola que assimilou com mais entusiasmo o discurso da Nova República. Não apenas pelo fato de seu presidente estar ligado historicamente às lutas populares. O presidente da EMBRAPA também o era, mas nesta empresa havia uma rejeição muito forte a esse discurso. Possivelmente a explicação esteja no fato da extensão rural já apresentar ao longo de sua trajetória uma forte tradição humanista, seja na sua vertente mais tradicional, seja na outra vertente mais crítica. Analisando os "novos compromissos" da EMBRATER e suas metas a partir de 1985, percebe-se uma nítida mudança em relação ao compromisso humanista assistencial que já retornara desde o começo dos anos 80. Em primeiro lugar, pela consciência de que, sem as reformas estruturais, o impacto das ações de extensão rural junto aos pequenos agricultores pobres não aparece. A posse da terra, e o sistema de crédito, financiamento e comercialização oligopolizados são vistos como obstáculo que torna inócua a "via tecnológica" para a promoção desses agricultores. Sem as reformas, o serviço de extensão rural fica condenado ao discurso de apoio aos pequenos e pobres e à ação efetiva junto aos que têm condições de incorporar o progresso técnico aos seus sistemas produtivos, como sustenta Figueiredo (1985a e 1985b).

Outra constatação importante é a de que *organização* é condição imprescindível para a melhoria de vida dos pequenos agricultores. Associativismo e organização rural autônomos, sem intervenções paternalistas, muito menos tutelados pelos agentes de extensão rural. Ao lado disso, uma postura democrática, participativa, no relacionamento dos extensionistas com os agricultores, em substituição à atitude professoral impositiva, é preconizada sob a égide de novos métodos de trabalho. Tanto assim que a divulgação passiva de tecnologia é condenada, prescrevendo-se, em seu lugar, uma ação dialógica e interativa com a cultura popular, no melhor estilo *freireano*.³⁰ Um exemplo marcante dessa nova postura metodológica é a proposta de trabalho denominada *Sistema*

³⁰ Relativo ao educador Paulo Freire.

de convivência como processo extensionista que, entre outros pressupostos, privilegia a prática da participação popular nos programas de extensão rural, através de grupos naturais (aqueles não organizados pelos extensionistas) e "reconhece a potencialidade de um processo de comunicação horizontalizado" (Ponciano Cavalcanti & Oliveira 1984:6).³¹

De acordo com o espírito inicial da Nova República, a EMBRATER define como prioridade o apoio ao Plano Nacional de Reforma Agrária e elege como principal beneficiário de suas ações o pequeno agricultor, com o compromisso de aumentar a produção de alimentos através de um padrão de tecnologia "ecologicamente equilibrado, energeticamente sustentado e socialmente equitativo". Ao mesmo tempo, define a extensão rural como um serviço público vinculado aos problemas das famílias rurais, referentes à produção e às suas condições de vida e de trabalho. Promete ainda embasar as suas ações no estímulo e reforço a todas as formas de associativismo e organização de trabalhadores, pequenos produtores, donas de casa e jovens rurais. (EMBRATER 1985 e 1986a).

Muito significativo, também, é o retorno da orientação de trabalho com a perspectiva da "educação como convivência" procurando adequar os métodos à realidade vivenciada pelos agricultores e sua família. A convivência entre o extensionista e a comunidade rural ressurge assim para possibilitar aos técnicos o conhecimento mais aprofundado do seu campo de ação e oferecer aos agricultores oportunidade de despertar para o exercício da sua cidadania, fortalecer e dinamizar o seu papel enquanto ator social.

Em 1985, o SIBRATER, empolgado com o sopro inicial dos compromissos democráticos e de justiça social da Nova República, apresenta às autoridades governamentais as suas propostas políticas e respectivas ações estratégicas no tocante à extensão rural onde pontificam: organização rural; ação fundiária; preservação e recuperação ambiental; tecnologia agropecuária; recursos

³¹ Recorde-se que a preocupação de Ponciano com este tipo de experiência vem desde a segunda metade década de 60, quando foi abortado pelo regime autoritário um trabalho pioneiro por ele coordenado no município de Lagedo, Pe.

hídricos; incentivos financeiros e crédito rural; produção de alimentos; comercialização e abastecimento; tecnologia sanitária e alimentar; e energia. Em todas essas ações, preconiza o envolvimento institucional com vários organismos públicos ligados ao meio rural, dentro da concepção democrática que procura ajustar-se aos objetivos e às necessidades locais para que o seu trabalho pudesse ser encampado por todos. Era o reconhecimento de que o desenvolvimento agropecuário "depende fundamentalmente das ações dos agricultores que, em última análise, são os principais responsáveis pelas decisões sobre *o que, como e quanto* produzir e *a quem e em que* condições vender e/ou comprar" (EMBRATER 1985b:9).

Mas a Nova República logo mudaria de rumo, dada a correlação de forças cada vez mais pendente para as facções comprometidas com o esquema de poder que deveria substituir, resultando em recuos tais que a política agrícola acabou retomando o lugar comum das propostas de governos anteriores. Em outras palavras, a política agrícola continuaria tendo como núcleo os interesses do complexo agroindustrial. Nas palavras de Graziano da Silva (1986:284), "não faz mais que refletir a cartilha ortodoxa dos estímulos de oferta via crédito e garantia de preços", repetindo "o mesmo surrado discurso produtivista e modernizante que marca as políticas agrícolas brasileiras do pós-guerra". Exemplo marcante é o Projeto Nordeste, concebido entre 1983 e 1984, no governo autoritário, mas institucionalizado pelo presidente Sarney como um dos instrumentos de desenvolvimento econômico e social da região. Dentro deste projeto figuravam o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) e o Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional (PDSFN), usado para esvaziar o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Analisando o desdobramento desses programas Chaloult (1986 e 1988) demonstra como eles se transformaram de instrumentos de política de legitimação da Nova República em instrumentos de política de acumulação para o capital agrário, comercial e financeiro. Note-se que isso acontece após a progressiva substituição dos quadros mais ostensivamente comprometidos com as forças populares que compunham os Ministérios da Agricultura e da Reforma Agrária, incluindo os seus titulares. Daquela equipe inicial, apenas o presidente da EMBRATER resistiria por mais tempo, ainda assim

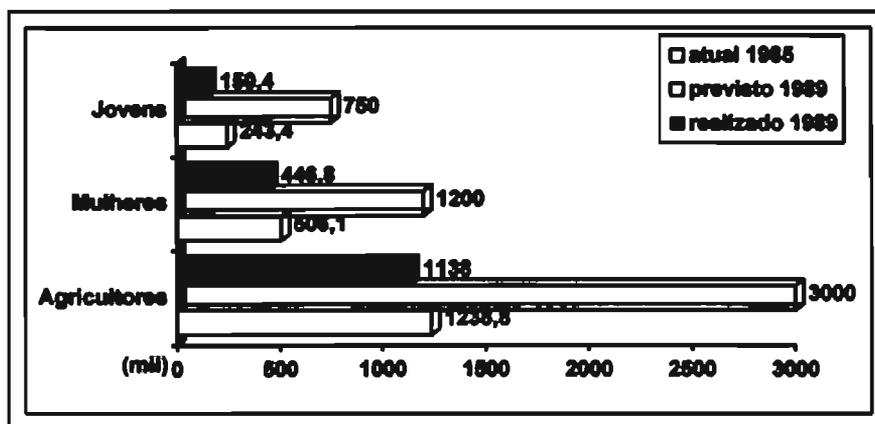
tendo o seu espaço cada vez mais reduzido nas hostes governamentais e na capacidade de dirigir a empresa.

Nestas condições, o discurso e as ações da EMBRATER aos poucos foram destoando das expectativas de um governo que assumia sem disfarce a postura mais conservadora. De repente, o "resgate da dívida social" do Estado para com os excluídos do processo de modernização da agricultura - compromisso da Nova República, é atropelado por uma nova política cujos parâmetros se voltam para a "eficiência tecnológica" e a obtenção de super safras. Isto se constata ao se comparar o Plano de Metas da Agricultura e o posicionamento da EMBRATER face a este mesmo plano.³² Enquanto o primeiro faz pouco caso do discurso social da Nova República, preocupando-se apenas como atingir as metas programadas de uma safra recorde, o segundo persiste na lembrança daqueles compromissos de "transformar em dignos cidadãos os brasileiros injustiçados sem teto" e num "novo estilo de desenvolvimento rural", eficiente em termos econômicos mas "socialmente justo e adequados em termos ecológicos" (EMBRATER 1986b:21).

Enquanto o Plano de Metas não dedica uma linha sequer à reforma agrária, a EMBRATER insiste na sua prioridade aos pequenos e médios produtores rurais, além dos trabalhadores sem terra que seriam assentados pelos projetos de reforma agrária e mulheres e jovens rurais. Esperava-se que em 1989 o SIBRATER estivesse assistindo 3 milhões de agricultores, sendo 1,4 milhão nos projetos de reforma agrária, sem contar com assistência a 1,2 milhão de mulheres e 750 mil jovens rurais. O relatório do desempenho físico do SIBRATER no ano de 1989 apresenta um resultado muito aquém do que fora programado, conforme se pode observar na Fig. 14, que mostra inclusive uma queda em relação ao que fora realizado em 1985. O comprometimento destas metas deve ser creditado, em parte, ao malogro do Plano Nacional de Reforma Agrária, que deixou de ser prioridade da Nova República, mas continuava como fantasma nas proposta de ação da EMBRATER para o Plano de

³² Ver Brasil (1986) e EMBRATER (1986b).

Metas.³² Há que se considerar também a crise vivida pela Empresa, conforme se verá, decorrente das ameaças de sua extinção que logo viria a ser consumada no Governo Collor.



Fonte: EMBRATER (1985), EMBRATER (1986b) e SSE. EMBRAPA (1993)

Figura 14. Público assistido pelo SIBRATER, em 1989, comparado com a situação real em 1985 e a projeção não atingida pelo Plano de Metas 1986-90.

O ocaso da EMBRATER

Em 1986, o realinhamento das forças políticas da Nova República culminou uma reforma ministerial que consolidou a guinada conservadora do governo, agora mais identificado com a posição ideológica do Presidente da República, àquela altura liberto das influências dos setores mais progressistas da antiga aliança construída por Tancredo Neves.

Após a reforma ministerial, amadurecia nos escalões da tecnocracia governamental da área econômica uma decisão que viria a ser conhecida dois anos mais tarde como *operação desmonte*. Estavam em curso os procedimentos preparatórios de uma reforma gestada no Ministério da Administração, com a participação da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), Ministério da Fazenda e Secretaria de Controle das Estatais (SEST).

³² Ver EMBRATER (1986b:40).

Os jornais noticiavam insistentemente a dissolução da EMBRATER ou a sua fusão à EMBRAPA, como uma das alternativas aventadas pelos técnicos da SEPLAN para o enxugamento da máquina governamental e redução do déficit público. Registram-se também, a partir daí, as reações da EMBRATER. Primeiro no âmbito do Ministério da Agricultura e da Comissão de Agricultura da Câmara de Deputados, cobrando a sua participação na discussão da propalada reforma administrativa e a defesa da permanência da EMBRATER. A reforma seria instituída em setembro de 1986, mas o calendário eleitoral daquele ano e a própria instalação da Assembléia Nacional Constituinte logo depois, parecem ter arrefecido os ânimos reformistas, principalmente no que tange à dissolução da EMBRATER e de outros órgãos da administração pública. Foi uma trégua que não durou muito.

Prestes a concluir os trabalhos da Assembléia Constituinte que reordenaria a Federação, a partir de uma reforma tributária que retirava da União 17% de sua arrecadação, em benefício de estados e municípios, o governo voltava à mesma tecla do enxugamento do déficit público, agora com mais força e com mais argumentos. Em abril de 1988, os jornais insistiam nos rumores de extinção da EMBRATER, como parte de uma *operação desmonte* que estava sendo cogitada. A *operação desmonte* foi anunciada em meados de 1988 como componente da estratégia governamental para absorver as perdas de receitas, cerca de 17%, decorrentes da revisão de critérios de apropriação de tributos pelo governo federal, determinada pela Assembléia Constituinte. Anunciava-se um corte de 25% do orçamento da União, transferindo encargos de órgãos da administração federal, que perderiam as suas funções e fontes de recursos, para os governos estaduais e municipais. Essa providência, segundo o ministro do Planejamento, compensaria a esperada redução do volume da arrecadação, como também possibilitaria reduzir o déficit público para até 2% do PIB, em 1989.

Desta feita era o próprio titular da SEPLAN que manifestava publicamente o seu propósito de empreender a *operação desmonte*, para dissolver empresas e órgãos estatais ineficientes, colocando neste rol a EMBRATER, por entender que a sua função seria apenas a de repassar

recursos federais para as empresas estaduais de extensão rural. Argumentando que em decorrência da reforma tributária o governo deixaria de repassar tais recursos, ele antecipava que não haveria motivos técnicos para a existência de certos órgãos, a exemplo da EMBRATER, citada textualmente. Ao Ministro não parecia importar que a empresa era mais que um órgão repassador de recursos financeiros, sendo-lhe também confiada, desde a origem, a função de coordenação e avaliação dos programas estaduais de extensão rural. Programas que mesmo levando em conta as especificidades regionais que conferem certa heterogeneidade às ações de extensão no Brasil, reclamam uma unidade conceitual para o sistema, em termos de convergência filosófica, e, mais que isso, a observância das prioridades globais estabelecidas pelos programas nacionais de desenvolvimento.

Escapa aos objetivos deste trabalho enveredar no mérito da discussão sobre a decisão governamental de extinguir a EMBRATER ou aprofundar a discussão de suas conseqüências.³⁴ Pretende-se apenas mostrar como o episódio reforça a pressuposição assumida no capítulo precedente, sobre o conflito interburocrático e as formas de representação de interesses no processo de tomada de decisões políticas. Tem-se então um centro de decisão que impõe-se como o *locus* privilegiado para onde convergem demandas de natureza diversa de grupos de interesses, inclusive de setores da própria burocracia estatal.³⁵ No caso presente, ou seja, no processo de extinção da EMBRATER, a SEPLAN, não poderia deixar de exercer papel fundamental, dada a sua condição de centro de maior poder decisório da tecnoburocracia governamental, na definição de macropolíticas. Não é demais lembrar que *operação desmonte* foi montada sob o seu comando e fazia parte de um conjunto de decisões objetivando reduzir o déficit público, um dos pontos mais visados de uma macropolítica antiinflacionária. Neste episódio, a SEPLAN sobrepôs-se a todas as pressões contrárias, partidas de atores sociais públicos e privados, contando porém com o apoio de outros

³⁴ O leitor interessado nestes aspectos deve-se reportar a Ming et al (1991), detendo-se principalmente na análise de Figueiredo (1991).

³⁵ Ver Castro Santos (1987).

para a concretização das medidas propostas, aprovadas em última instância pelo Presidente da República.

Entre os atores públicos e privados, confirmou-se o alinhamento de forças representativas do setor agrícola em defesa da EMBRATER e do setor industrial e financeiro, além da grande imprensa, em apoio à decisão da SEPLAN, já que concordavam, no todo, com a *operação desmonte*.³⁶ Uma reportagem da Revista Visão ilustra bem a diferença de posições do empresariado privado. Enquanto o presidente da Federação de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul defende a EMBRATER, considerando-a imprescindível, o presidente da Federação das Indústrias do mesmo Estado manifesta-se plenamente favorável à *operação desmonte* pelo que ela significaria para a redução do "tamanho do Estado". Já o deputado e empresário Guilherme Afif Domingos, ligado à Federação do Comércio do Estado de São Paulo, não apenas reconhecia, em tese, o acerto da operação como também considerava os cortes insuficientes para equilibrar as finanças públicas, pelo que preconizava "o desmonte do próprio Governo, com extinção de ministérios, eliminação de órgãos, privatização de algumas empresas e fechamento de outras" (Revista Visão 1988:51).

As reações contrárias tiveram início, como não poderia deixar de ser, na própria EMBRATER, numa atitude de autodefesa, através de duas frentes: (1) a direção da Empresa, atuando nas instâncias políticas e tecnoburocrática governamentais e lideranças de setores organizados da sociedade civil; (2) a Federação das Associações de Servidores do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (FASER) e suas filiadas estaduais e distrital, que além desse trabalho de bastidores promovia também a mobilização de rua, na tentativa de resistir à decisão governamental.

Graças a esse trabalho, os principais atores públicos da área agrícola logo se posicionaram contra a extinção da EMBRATER. A começar pela autoridade maior, o Ministro da Agricultura que

³⁶ O Jornal do Brasil parece ter sido o mais enfático nesta posição (Ver edição de 10.08.88, página 14).

reiteradas vezes se manifestou através da imprensa e colocou a sua posição aos dirigentes e funcionários da Empresa, creditando à mesma parte da responsabilidade pelo êxito das supersafras alcançadas em sua gestão.³⁷ Seguiu-se a adesão dos secretários estaduais de agricultura que reunidos em Brasília, em julho de 1988, dirigiram ao Ministro Chefe da SEPLAN um documento que em síntese defendia a manutenção das estruturas existentes de pesquisa e extensão rural. Em reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE, os governadores nordestinos ficaram solidários com o presidente da EMBRATER que naquele evento denunciou as conseqüências da *operação desmonte*, principalmente para aquela região. Àquela altura já chegavam ao Palácio do Planalto, Ministérios envolvidos na decisão e Congresso Nacional manifestações de governadores, assembleias legislativas, prefeituras e câmaras de vereadores de diversas regiões do país, decididamente contrários a qualquer medida que significasse o enfraquecimento da EMBRATER. Das manifestações dos governadores a mais enfática, por ironia do destino, foi aquela partida do governador de Alagoas, Fernando Collor, que eleito presidente, no ano seguinte, decretaria a extinção definitiva da EMBRATER, no seu primeiro dia de mandato. Em telex enviado ao presidente Sarney, Collor manifestava a sua preocupação "diante da ameaça de extinção que paira sobre este órgão, que tem prestado ao País, ao longo de sua história, a mais relevante contribuição ao desenvolvimento, à modernização...". E concluía: "Os brasileiros de Alagoas esperam que não seja consumada essa ameaça, que lesa os interesses da pátria".³⁸ Entre os atores privados, a CONTAG foi a primeira a manifestar-se formalmente em defesa da extensão rural, em ofício dirigido ao Presidente da República, logo que a FASER desencadeou a operação SOS EMBRATER em julho de 1988. Segue-se a manifestação de apoio de organizações patronais, a exemplo da CNA, que na pessoa do então presidente Alisson Paulineli deixara clara a sua posição ao afirmar que a extinção da EMBRATER desarticulária "um dos mais eficientes sistemas de assistência técnica ao

³⁷ Ver Gazeta Mercantil, Gazeta de Notícias (RJ), Correio Braziliense e O Popular (Go), todos de 28/07/88.

³⁸ Ver Jornal de Alagoas (17.08.88).

produtor rural já criados até hoje no País.³⁹ Em outubro era a vez da OCB que também solidarizou-se com a EMBRATER, tanto em notas à imprensa como formalmente oficiando à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Agricultura. Acrescente-se a este elenco de organizações que se posicionaram favoravelmente à permanência da EMBRATER as Associações Estaduais de Engenheiros Agrônomos (AEAs), a Federação das Associações de Engenheiros Agrônomos do Brasil (FAEAB), e os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREAA).

A batalha teve vários lances até chegar ao seu desfecho final. No primeiro lance a SEPLAN foi derrotada. O orçamento da União para 1989 que fôra enviado ao Congresso sem a previsão de recursos a serem alocados para as empresas estaduais de extensão rural e para a própria EMBRATER recebeu 445 emendas, que foram aprovadas, no sentido de manter estes recursos nos mesmos níveis dos anos anteriores. Foi uma resposta ao trabalho de convencimento junto aos congressistas e à forte pressão exercida pelos grupos de apoio. A *Marcha sobre Brasília*, empreendida pela FASER, com o apoio da CONTAG, trouxe milhares de extensionistas e pequenos agricultores de todas as regiões do País, que se concentraram nos gramados do Congresso Nacional, culminando uma bem sucedida mobilização popular. O segundo lance decidiu-se em janeiro de 1989. Foi quando o Presidente da República vetou todas as emendas ao orçamento que asseguravam recursos para a extensão rural, e dissolveu a EMBRATER pelo Decreto 97.455 de 15/01/89. Começava então o terceiro lance da batalha, travada, no Congresso Nacional, nos seus momentos mais decisivos. Ele seria precedido de uma intensa mobilização em todos os estados da Federação, no sentido de articular apoio da sociedade à aprovação de um Projeto de Decreto Legislativo que sustava os efeitos do Decreto 97.455, no seu artigo primeiro e seus incisos, cujos dispositivos

³⁹ Esta afirmação está citada no artigo de um tradicional pecuarista, José Resende Peres, que assume a defesa da EMBRATER, apelando para o Centrão e a UDR assumirem idêntica postura: "Vamos ver se o Centrão e a UDR e o dedicado Alisson Paulinelli, contêm mais uma vez essa orda de inimigos do Brasil". Ver Peres (1988).

dissolviam a EMBRATER e mais duas empresas públicas, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT).⁴⁰

A aprovação do Decreto Legislativo 003/89 consagrou uma vitória passageira da EMBRATER. O governo foi forçado a nomear uma nova Diretoria que reabilitava juridicamente a Empresa, enquanto uma emenda aditiva do Congresso Nacional fazia retornar à mesma a administração das dotações para o serviço de extensão rural em todo o Brasil. Com nova Diretoria, a EMBRATER tentava reaglutinar-se internamente. Àquela altura, os funcionários divididos entre uma facção mais alinhada com a liderança do movimento de servidores e outra contrária, lutavam para tornar hegemônica as suas posições. Neste clima de disputa acirrada, a EMBRATER reuniu os dirigentes do SIBRATER e conseguiu tirar um documento para redefinir "o papel da extensão rural nesta nova fase de ressurgimento e modernização" que também serviu de base para as suas proposições ao novo governo, que sairia das eleições para a presidência da república realizadas naquele ano, quanto a uma política nacional de assistência técnica e extensão rural.⁴¹

O documento reafirma o caráter educativo da extensão rural, voltada para os pequenos agricultores e sua família, o caráter participativo do desenvolvimento rural, por requerer a participação do Estado e da sociedade, mas aponta também a necessidade de fortalecimento da agricultura empresarial e a disseminação do progresso técnico junto às atividades agropecuárias. Só que a assistência técnica à agricultura empresarial deveria ser reservada às instituições privadas de planejamento agrícola, mediante remuneração dos serviços. Defende a manutenção de um órgão coordenador nacional do sistema de extensão rural, a própria EMBRATER, que sob a supervisão do Ministério da Agricultura, deveria exercer basicamente: (1) ações de planejamento e programação globais das atividades desenvolvidas pelo SIBRATER; supervisionar, assessorar e avaliar as

⁴⁰ Tratava-se do Projeto de Decreto Legislativo do Senador Maurício Correia, um instrumento corretivo de atos do Presidente da República, poucas vezes acionado pelo Congresso, que terminou sendo aprovado e publicado no Diário Oficial de 06/04/89 sob o número 003/89.

⁴¹ Ver EMBRATER (1989a e 1989b).

empresas estaduais componentes do Sistema, na execução de ações do interesse do governo federal; (3) capacitar os recursos humanos do Sistema, desenvolver e modernizar a sua estrutura organizacional; (4) promover o intercâmbio técnico e científico pelo Sistema, nos níveis nacional e internacional; (5) orientar juridicamente as empresas estaduais e realizar auditorias técnico-administrativas nessas empresas componentes do Sistema.

A par disso, preconiza um esforço federativo com a participação programática e financeira dos municípios, estados e União, instâncias de poder que deveriam institucionalizar recursos financeiros em suas respectivas leis orçamentárias, em volume suficiente para atender às necessidades da extensão rural. A municipalização do serviço de extensão rural ressurge então como uma proposta que implica a criação de colegiados locais que definiriam prioridades de trabalho, sendo que os planos e projetos decorrentes teriam de ser submetidos às respectivas Câmara de Vereadores e Prefeituras, como nos velhos tempos da ABCAR. Tem-se então uma proposta que a um só tempo sugere a coordenação geral da política nacional de extensão rural, "exercida por uma estrutura administrativa autônoma, capaz de gerenciá-la" dela emanando ações de caráter normativo e regulamentador, e a descentralização das decisões sobre prioridades de atendimento das demandas do setor rural, conferindo maior autonomia no âmbito dos municípios (EMBRATER 1989b:17).⁴²

Mas a Empresa não teria muito tempo de sobrevida. A vitória de Collor nas eleições presidenciais, com o seu discurso neoliberal sinalizava com muita força a consolidação da tarefa que o governo anterior não conseguira realizar. Pouco antes de sua extinção definitiva, a EMBRATER dedicaria "ao governo que ora se instala" uma proposta de trabalho lembrando o preceito constitucional "que reconhece no artigo 187 da Constituição Brasileira, a assistência técnica e a extensão rural como importantes instrumentos de política agrícola" (EMBRATER

⁴² Essa estratégia parece ir ao encontro do ponto de vista defendido por Martins (1993), em face da atual crise da **sociedade nacional brasileira**, segundo o qual a mobilização de atores sociais, políticos e institucionais para a construção de um novo projeto de autonomia social, a partir da **cidade**, seria uma alternativa viável para o pleno exercício de uma experiência pública e democrática.

1990:9) Fazia um diagnóstico da agricultura brasileira apontando desafios que, pela sua universalidade, estariam na agenda do novo governo, mas acompanhados de condicionantes e estratégias para a superação dos mesmos que certamente colidiriam com as intenções neoliberais.

Eis os condicionantes:

(1) reacomodar a estrutura fundiária, de modo a incorporar ao processo produtivo áreas do Estado e, principalmente propriedades rurais usadas total e parcialmente com fins especulativos; (2) assegurar tratamento diferenciado à pequena produção agrícola, possibilitando-lhe o efetivo acesso aos meios de produção e à comercialização, como forma de integração ao mercado e de apropriação dos excedentes por ela gerados; (3) aumentar os investimentos do meio rural por meio da iniciativa pública e da iniciativa privada, a partir de uma política que arrefeça a subordinação da agricultura aos demais setores econômicos; (4) tornar mais transparentes e participativas as ações do Estado no setor agropecuário, estabelecendo regras claras e estáveis destinadas a aperfeiçoar e ampliar a competitividade nos mercados agrícolas, possibilitando tomadas de decisões mais seguras e oportunas (EMBRATER 1990:13-14).

Não bastando isso, a estratégia sugerida para a superação dos desafios impostos à agricultura brasileira passava por três aspectos, julgados fundamentais: apoio aos pequenos agricultores, diferenciado de outros segmentos produtivos, na forma de investimentos e prestação de serviços; efetivação da reforma agrária para a criação de núcleos dinamizadores de desenvolvimento auto-sustentável das áreas rurais; e mudança do padrão tecnológico agrícola concentrador, que seria responsável pelas desigualdades sociais e inviabilizador do mercado interno, como elemento dinâmico do processo produtivo. A alternativa sugerida era um padrão tecnológico que viabilizasse simultaneamente "a elevação dos níveis e a distribuição dos ganhos de produtividade econômica" sob a alegação de que seria "preferível elevar a grande massa de produtores rurais a níveis possíveis de capitalização e tecnificação, a transformá-los, através do êxodo rural, em *consumidores sem renda*" (EMBRATER 1990:16-17).

Em resumo, tudo que uma equipe econômica de fortes tendências neoliberais, como a do governo Collor, não gostaria de ouvir. Este foi o canto de cisne da EMBRATER que insistia em apontar qual deveria ser o papel do Estado no desenvolvimento rural procurando deixar bem definido o seu espaço:

É fundamental entender que o papel da extensão rural transcende a pura difusão de tecnologia agropecuária, pois busca a promoção da família, através de ações educativas no campo da saúde, da nutrição, da habitação, e da economia doméstica, bem como a viabilização da pequena propriedade e das comunidades rurais,

através da orientação em administração rural, em comercialização, a organização das comunidades, em associativismo, em agroindústria e no apoio às mulheres e aos jovens rurais. É, portanto, um trabalho especializado (EMBRATER 1990:20).

A despeito de todos os esforços, a EMBRATER perderia a batalha final. Menos de 24 horas após tomar posse, em meio a várias medidas provisórias com as quais pretendia implementar o que chamava de plano *Brasil Novo*, o presidente Collor assinava, em 16/03/90, o decreto de dissolução da EMBRATER. Comportando-se de modo inteiramente diferente da atitude tomada um ano antes, o Congresso desta vez aprovara docilmente esta e outras medidas de conseqüências mais graves para a vida do cidadão brasileiro, a exemplo do confisco da poupança, de investimentos e das contas correntes que excedessem a 50 mil cruzeiros. Estava selado o destino da EMBRATER. O SIBRATER que não foi extinto, ficaria durante sete meses literalmente acéfalo, até o Decreto Presidencial 99.916 de 17/10/90 que atribuiu à EMBRAPA a coordenação do mesmo, uma solução sempre lembrada nas tentativas anteriores de extinção da EMBRATER, mas nunca aceita de bom grado por nenhuma das duas empresas. No final de 1993, essa coordenação passaria para a esfera da administração direta do Ministério da Agricultura.

Algumas interrogações ainda persistem em torno da extinção da EMBRATER. Os que defendem a hipótese de que a medida teria um caráter meramente técnico de reforma administrativa, têm a seu favor o fato de que esta decisão vinha sendo alimentada por três governos sucessivos, desde o regime militar, Nova República, quando foi consumada temporariamente, até a sua consolidação definitiva no primeiro governo eleito diretamente, após a ditadura. Tanto que os serviços estaduais de extensão continuariam recebendo recursos federais, e uma secretaria diretamente ligada à presidência da EMBRAPA exerceria o papel de coordenação a nível nacional. Há os que enxergam na medida uma espécie de represália pela postura assumida pela EMBRATER, após 1985, de levar até as últimas conseqüências a causa dos pequenos agricultores, radicalizando a sua proposta de democratização no sentido da verdadeira libertação do homem, através de sua consciência crítica. A seu favor poder-se-ia contar o fato de que o discurso mudancista da Nova República, onde cabia manifestações desse tipo, foi mudando progressivamente até ser contaminado

pelo conservadorismo travestido na onda neoliberal que começava varrer o mundo e chegava ao Brasil. Em tais circunstâncias, era impossível a convivência de um discurso humanista crítico e sua práxis dentro de um governo cada vez mais fascinado pela retomada do fetiche da livre força do mercado. Mas, sendo assim, a substituição da diretoria da empresa e de seus assessores mais influentes não resolveria o problema de adequar a Empresa ao momento conjuntural? E mais, porque a mobilização de forças sociais em defesa da EMBRATER conseguiu o apoio tanto de organizações de trabalhadores rurais (CONTAG) quanto de organizações patronais rurais (CNA e OCB), além de governadores deputados, senadores, prefeitos e vereadores de diferentes correntes partidárias e ideológicas?

Como a EMBRATER foi extinta no contexto de outras medidas que compunham uma macropolítica de estabilização econômica, não parece razoável tentar explicar isoladamente o fenômeno, mas sim no contexto global dessa política. Ao que parece, em tudo coerente com o modelo de Mueller (1980), que procura explicar como nas decisões governamentais, o conflito interburocrático no aparelho de Estado coloca, de um lado, os interesses do setor agrícola representados no governo pelos tecnoburocratas do Ministério da Agricultura, e do outro, os tecnoburocratas da área econômica que compõem o centro de decisão mais influente. Estes últimos comprometidos com as formulações políticas globais e portanto mais influenciados pelos setores de maior dinamismo na economia, o industrial e financeiro. Olhando por este prisma é mais fácil perceber porque os empresários urbanos aplaudiram a *operação desmonte* que dissolveu a EMBRATER, entre outras empresas e órgãos da administração direta governamental, enquanto no setor agrícola, patrões e empregados, através de suas organizações representativas, posicionaram-se contrários à mesma. Afinal tratava-se de uma agência que bem ou mal se voltava à coordenação das ações de um serviço que historicamente sempre esteve próximo a ambas as partes, ora enfatizando o trabalho com pequenos produtores, ora com grandes e médios empresários rurais, mas sempre vista como um órgão de apoio ao meio rural.

A extinção da EMBRATER é o marco final da presente análise mas não significou, como já se disse, o fim da extensão rural no Brasil. É bem verdade que o Plano Brasil Novo não lhe reservou a mesma importância creditada pelos PNDs. Basta examinar o teor da Portaria Interministerial 477 de 15/08/90 que expõe as diretrizes de política econômica para a agricultura naquele Plano, para se ter uma comprovação disso.⁴³ Esta portaria não faz menção explícita ao serviço de extensão rural enquanto instrumento dessa política. Mas o Plano Plurianual do Ministério da Agricultura - 1991-95 colocaria em suas metas complementares algumas expectativas em torno da assistência técnica e extensão rural, como sejam: (1) difundir tecnologias agropecuárias que possibilitem incrementos de produtividade da terra em 2% ao ano; (2) assistir 500 mil novos proprietários rurais os projetos de reforma agrária; (3) assistir tecnicamente 1,5 milhão de hectares de pequenos e médios agricultores nos perímetros de irrigação; e (4) assistir tecnicamente e orientar a família de 2 milhões de produtores rurais (Brasil 1990b).

Persistem, nestas definições, as mesmas contradições já apontadas em projetos anteriores elaborados pelos tecnocratas do setor agrícola, em relação ao que se estabelece como prioridades em alguns dos PNDs. Observe-se que a reforma agrária há muito deixou de ser prioridade governamental, no entanto insiste em constar das metas do Ministério da Agricultura e da extensão rural com números expressivos. O que se pode depreender é que no jogo da definição das políticas públicas para a agricultura, os setores tecnoburocráticos tendem a captar demandas de grupos de interesses de produtores rurais com os quais se identificam, mas tendem também a fixar metas e objetivos que lhes parecem coerentes com a sua visão de "boa sociedade". No entanto ao serem canalizados para o centro de decisão, uma unidade colegiada que ao longo do tempo pode mudar de composição, mas sempre expressa a hegemonia da chamada área econômica governamental, passa por uma seletividade, podendo ou não constituir a agenda de políticas públicas.

⁴³ A Portaria 477 foi amplamente discutida no Capítulo 5.

CAPÍTULO 7

PROPOSTA DE UM MODELO INTERPRETATIVO DA SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo fecha a discussão da seletividade de políticas públicas, no seu aspecto microanalítico, com a proposição de um modelo interpretativo que tem por base a trajetória do serviço de extensão rural no Brasil, enquanto instrumento de política agrícola. Trata-se de uma abordagem empírica com a qual procura-se demonstrar o caráter classista da seletividade das políticas públicas, nos termos da discussão teórica empreendida na primeira parte do trabalho.

Antes porém, é útil salientar que essa trajetória supõe três momentos distintos quanto à orientação filosófica e modelo operacional predominantes em cada um deles, que são consentâneos com as formas de intervenção do Estado e as macrodefinições políticas dos seus planos de desenvolvimento. Para efeito meramente ilustrativo, sem qualquer pretensão de rigor diferencial, a Tabela 7 resume esses três momentos do processo evolutivo da extensão rural no Brasil: (1) **Humanismo assistencialista**, (2) **Difusionismo produtivista** e (3) **Humanismo crítico**. Não se tratam de categorias excludentes e exaustivas que tiveram um desenvolvimento processual linear e homogêneo em todas as regiões do País. Pelo contrário, não se desconhece a heterogeneidade que sempre caracterizou as linhas de ação a níveis regional e estadual, a ponto de distinguir três "escolas" mais ou menos diferenciadas: a mineira, a nordestina e a sulista. Entretanto, as especificidades de cada uma delas não impedem uma análise global do SIBRATER pelos traços característicos dominantes e comuns que marcaram os diversos períodos da sua história. Este é o sentido da diferenciação aqui proposta.

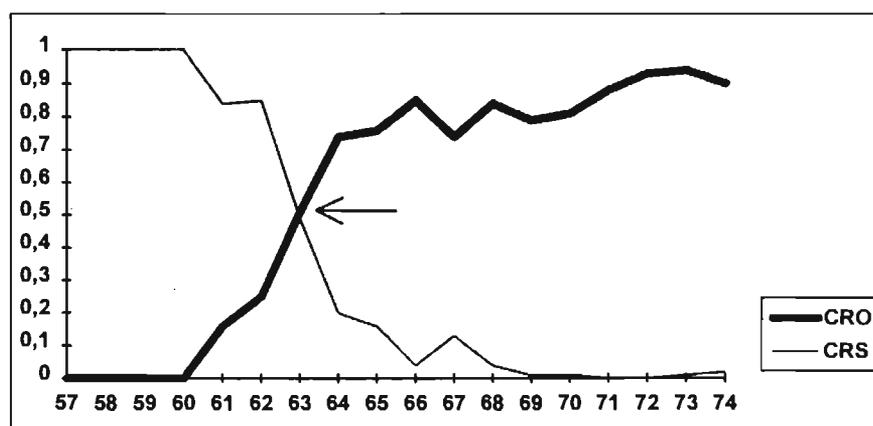
Tabela 7. Caracterização sumária dos três períodos que marcam o processo evolutivo da extensão rural no Brasil.

Especificação	Humanismo Assistencialista	Difusionismo Produtivista	Humanismo Crítico
Prevalência	1948-1962	1963-1984	1985-1989
Público preferencial	Pequenos agricultores	Grandes e médios agricultores	Pequenos e médios agricultores
Unidade de trabalho	Família Rural	Produtor rural	Família Rural
Orientação Pedagógica	"Ensinar a fazer fazendo"	Difusionista	Dialógica, problematizadora
Papel do agente de extensão	Indutor de mudanças de comportamento	Elaborador de projetos de crédito rural	Catalizador de processos sociais
Tipo de Planejamento	Vertical ascendente	Vertical descendente	Circular
Papel da Tecnologia	Apenas subjacente; instrumento para melhorar as condições de vida da família rural	Finalístico: modernizar o processo produtivo aumentando a produtividade da terra e do trabalho	Essencial, mas dentro de padrões de equilíbrio ecológico, energético e social
Tipo e uso do Crédito Rural	Supervisionado; cobre investimentos no lar e na propriedade (produtivos ou não)	Orientado; voltado para produtos com o fim de viabilizar tecnologias de uso intensivo de capital	Orientado; voltado preferencialmente para viabilizar tecnologias "apropriadas"
Organização da população	Cria grupos de agricultores, donas de casa e jovens rurais	Não se preocupa com este tipo de ação	Estimula a organização e o associativismo rural autônomos

O humanismo assistencialista prevaleceu desde a origem da extensão rural no Brasil, em 1948, até a primeira metade da década de 60, num período em que o Estado brasileiro ainda não despertara para o potencial produtivo da agricultura em termos de capitalização e pelo uso intensivo de tecnologia. Não que a agricultura deixasse de exercer papel fundamental na dinâmica da economia. Muito pelo contrário, ela arcou com os custos do processo de industrialização, garantindo a produção de divisas que lhe eram subtraídas, via confisco cambial, para viabilizar a montagem do parque industrial brasileiro. Só que isso foi obtido mediante um crescimento horizontal das fronteiras agrícolas, numa época em que, ainda assim, a agricultura brasileira apresentava uma competitividade razoável no mercado internacional, em relação a alguns produtos como o café, por exemplo. Nestas condições, o governo deixava o serviço de extensão rural à vontade para desempenhar as suas atividades no meio rural de acordo com os princípios que lhe deram origem, à imagem e semelhança da experiência norte-americana. Estas atividades conformavam um conjunto de práticas que certamente convinham à legitimação do Estado no meio rural, onde a sua presença direta não se fazia muito regular.

Sendo assim, este período caracterizou-se pela idéia da extensão como uma modalidade informal e integral de educação, destinada a agricultores, donas de casa e jovens rurais, objetivando a autorealização desses atores, mediante a aceitação de novas idéias e conhecimentos, a renovação de hábitos e atitudes, no interesse da melhoria das condições da propriedade e do lar e da elevação do nível de vida das populações rurais. A sua característica mais marcante é a presença de uma equipe local de trabalho, paritária, formada de um extensionista agrícola e uma extensionista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar. O planejamento das atividades era vertical ascendente, partindo da situação em que se encontravam as famílias assistidas, os problemas partes desta situação, objetivos das famílias em relação a estes problemas e definição de soluções alternativas a serem perseguidas, geralmente propostas pelos extensionistas. A consolidação dessas atividades a níveis municipal, estadual e nacional conformavam os planos anuais da extensão rural para o País.

Na medida em que o Estado encara com mais realismo a necessidade de intervir mais diretamente para modernizar a base técnica produtiva do setor agrícola, através de instrumentos de planejamento mais sistematizados, como acontece com o Plano Trienal de 1963-65, a extensão rural é instada a se pautar nos limites das prioridades dos planos governamentais. Suas orientações filosófica e operacional se tornam mais flexíveis e a difusão de tecnologia, atrelada ao crédito rural orientado, vai ocupando espaços cada vez maiores, abrindo caminho para o segundo momento desta trajetória evolutiva, aqui chamado difusionismo produtivista. O seu começo pode ser identificado claramente no exato momento em que o número de contratos de crédito rural orientado supera pela primeira vez, em 1963, as operações com o crédito rural supervisionado, realizadas pelo Sistema Brasileiro de Extensão Rural. Este momento é detectado na Fig. 15, no ponto assinalado pela seta. Dai por diante o crédito rural supervisionado iria decrescer drasticamente até o seu desaparecimento em meados da década de 70, quando surge a EMBRATER que consolida de uma vez por todas a orientação produtivista na extensão rural.

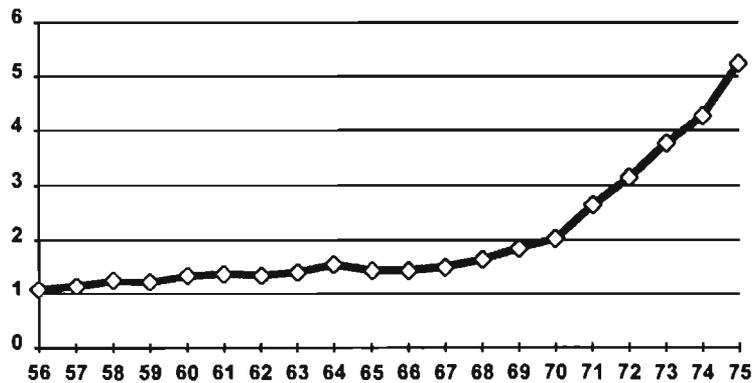


Fonte: ABCAR (1974). Síntese estatística.

Figura 15. Evolução da relação contratos de crédito rural orientado (CRO) e supervisionado (CRS) sobre o total de operações realizadas pelo SIBER entre 1957-73.

Outro indicador desta mudança pode ser observado na Fig. 16 que mostra a evolução da relação extensionista agrícola/extensionista doméstica, atuando nas unidades locais do SIBER entre

os anos 1956-75. Esta relação que era de 1:1 no começo da extensão rural já sobe para quase 1,5:1,0 em 1963, crescendo progressivamente até atingir mais de 5:1, em 1975, quando se registravam 4.665 profissionais da área agropecuária contra 887 da área de bem-estar social.



Fonte: ABCAR (1974 e 1975) e EMBRATER (1976)

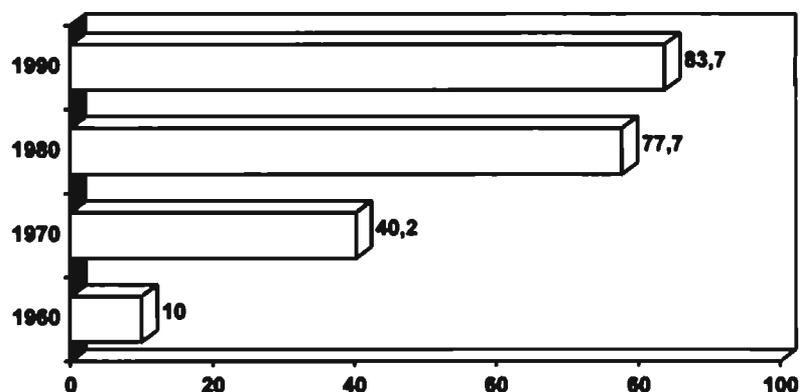
Figura 16. Relação extensionista agrícola/extensionista doméstica nos quadros do SIBER entre 1956-75

O difusionismo produtivista marca o período em que os objetivos nacionais expressos nos planos governamentais de desenvolvimento prevalecem sobre o localismo e o "missionarismo" da ação extensionista concebida nos termos originais. Proliferam-se as unidades locais especializadas, formadas por equipes de agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas que substituem as equipes "casadas" de um profissional da agropecuária para uma economista doméstica, sinalizando a prioridade para atividades econômicas. Procede-se a uma revisão nas atividades referentes à economia doméstica, excluindo-se os projetos de administração do lar e outras ações assistenciais voltadas para a dona de casa. Com a redução do quadro de economistas domésticas, os trabalhos na área de bem-estar concentram-se nos aspectos de nutrição, saúde e educação, utilizando a estrutura dos órgãos especializados já existentes e atuantes nestas áreas. Por outro lado, firma-se o convênio entre a ABCAR, UNICEF, FAO e OMS para dar suporte técnico e financeiro a estas atividades.

A verticalização do planejamento assume direção contrária à que vinha sendo exercida até então, passando a prevalecer diretrizes normativas para execução descentralizada em níveis estadual e municipal. Registra-se o afastamento das agências norte-americanas da Junta Governativa da ABCAR, apagando os resquícios de influência na filosofia e ação do Sistema que passa a atuar como um braço do governo no campo. Para tanto, assume todos os chamados *programas de impacto* lançados sucessivamente pelo governo, já comentados no capítulo anterior e vincula-se ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1965, que vai respaldar a modernização da base técnica da agricultura a juros reais negativos, principalmente na década de 70. Como contrapartida, passa a receber, a partir de 1969, uma *taxa de assistência técnica* incidente sobre cada projeto de crédito rural elaborado e assistido pelas EMATERs e, em 1971, 10% do Fundo de participação dos Estados.

O fato mais significativo ocorrido neste período é a dissolução da ABCAR, substituída pela EMBRATER, caracterizando uma intervenção mais aguda do Estado nas ações de extensão rural, que a partir de então, sob o seu estrito controle, se torna um instrumento mais eficaz da política de acumulação capitalista no campo. A EMBRATER elege como sua clientela preferencial os grandes e médios empresários rurais, beneficiários da política de crédito rural subsidiado e potenciais adotadores dos pacotes tecnológicos de maior avanço tecnológico elaborados por iniciativa da EMBRAPA.

Sem dúvida, é nesta fase de predomínio da orientação difusionista produtivista que se verifica a maior expansão da estrutura operacional do sistema de extensão rural. Enquanto em 1960 a relação entre o número de extensionistas locais e o número total de estabelecimentos agropecuários existentes era de 1:6.965, em 1970 esta relação melhorava, passando para 1:2.203, caindo ainda mais em 1980, quando se situa em 1:618. Por outro lado, o percentual de municípios assistidos que era de 10% do total da federação em 1960, salta para 40,2% em 1970 e 77,7% em 1980, conforme se verifica na Fig. 17.



Fonte: IBGE. Anuário Estatístico 1992, EMBRATER (1986b) e EMBRAPA (1993).

Figura 17. Evolução percentual dos municípios assistidos pela extensão rural entre as décadas de 1960 e 90.

A grande crise econômica que se inicia na década de 80 e que levaria ao malogro o projeto de tecnificação acelerada da agricultura, tendo como principal vetor o crédito subsidiado, decretaria também o esgotamento da orientação produtivista da EMBRATER. Cogita-se então do retorno à orientação humanista assistencialista, como de fato aconteceria entre 1980-84, mas no seio da Empresa já grassava uma nova postura crítica, alimentada pelas mobilizações que prenunciavam o surgimento da Nova República, no seu ímpeto inicial mudancista.

Surge então o terceiro período caracterizado pelo humanismo crítico que deveria prevalecer na Nova República. De fato, esta nova orientação fora apenas esboçada, já que a nítida virada na estratégia da política agrícola governamental, com a reforma ministerial, voltou-se para a obtenção das "supersafras", pondo em cheque os antigos "compromissos sociais" que o SIBRATER insistia em abraçar. A principal característica do humanismo crítico é a promoção humana integral das maiorias demográficas do campo, mas sem paternalismo, dentro de uma perspectiva libertadora em que o pequeno agricultor, proprietário ou não das terras onde labuta, é sujeito de suas ações como cidadão, problematiza a sua realidade e decide. O extensionista, não mais um "agente de mudança" manipulador, é o interlocutor tecnicamente competente de um relacionamento dialógico horizontal,

democrático, portanto. O progresso tecnológico é também um dos seus objetivos, mas não se cogita da intervenção impositiva para a adoção de pacotes tecnológicos. Tenta-se viabilizar o progresso técnico e o aperfeiçoamento gerencial das minorias que historicamente tinham sido marginalizadas desse processo.

Mas não foram apenas as mudanças de rumo da Nova República que atentaram contra a implantação do humanismo crítico enquanto orientação filosófica e operacional do SIBRATER. Há que se considerar a resistência interna de setores fortalecidos com a própria virada nas prioridades da Nova República e, principalmente, as ameaças e consumação da extinção da EMBRATER. A partir de 1988, o instinto de sobrevivência da Empresa passou a exigir a canalização dos seus maiores esforços no sentido da autopreservação, de modo que nada mais poderia ser feito para sustentar as orientações mudancistas. É o que se depreende das palavras do então presidente da empresa:

A rigor terminaria aí o tempo que tive para reorientar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural em favor dos segmentos majoritários de nossa população rural. Em favor de uma tecnologia brasileira voltada ao nosso desenvolvimento soberano e ao respeito à nossa ecologia. A partir de maio de 1988, passo a sustentar uma terrível guerra contra os que queriam destruir o sistema (Figueiredo 1991:109).

O Modelo

A análise da trajetória do serviço de extensão rural no Brasil demonstra sucessivos deslocamentos de ênfase na sua orientação filosófica e operacional, ora na direção humanista, nas suas versões assistencialista ou crítica, ora produtivista. Isto sugere a existência de um procedimento de seletividade estrutural do Estado na definição de suas políticas que busca conciliar os requisitos funcionais da acumulação e de sua legitimação. O que se evidencia no fato de que tais deslocamentos sempre aconteceram *pari passu* com os fluxos e refluxos da intervenção estatal, no sentido de potenciar a ação dos seus instrumentos de política com vistas ao processo de acumulação. Tanto é assim que, somente quando a incorporação maciça de alta tecnologia, a custo de crédito subsidiado, não constitui um elemento chave das políticas de desenvolvimento, pode a extensão

rural cumprir com mais desenvoltura as suas funções no sentido menos produtivista e mais social. Ela se volta para os pequenos agricultores e para tarefas que se não visam prioritariamente a acumulação de capital, legitimam o Estado junto aos segmentos rurais menos privilegiados na divisão do excedente econômico.

Por conseguinte, os achados da presente pesquisa suportam a construção de um modelo interpretativo que pressupõe a existência de uma teoria explicitamente anunciada, como sugere a tipificação de Kaplan (1969). Esta teoria é a da seletividade classista das políticas públicas que tem um forte componente estrutural, mas que é reforçada também no nível processual dos conflitos interburocráticos que refletem o seu auto-interesse enquanto categoria e as contradições entre classes e intra-classes que rebatem o interior do Estado. Essa teoria oferece as bases da explicação do problema de pesquisa em dois níveis: primeiro, no nível macro, modelado na Fig. 18 que mostra como acontece a intervenção seletiva do Estado através de suas políticas que regulam e mantêm as esferas públicas e privadas da sociedade.

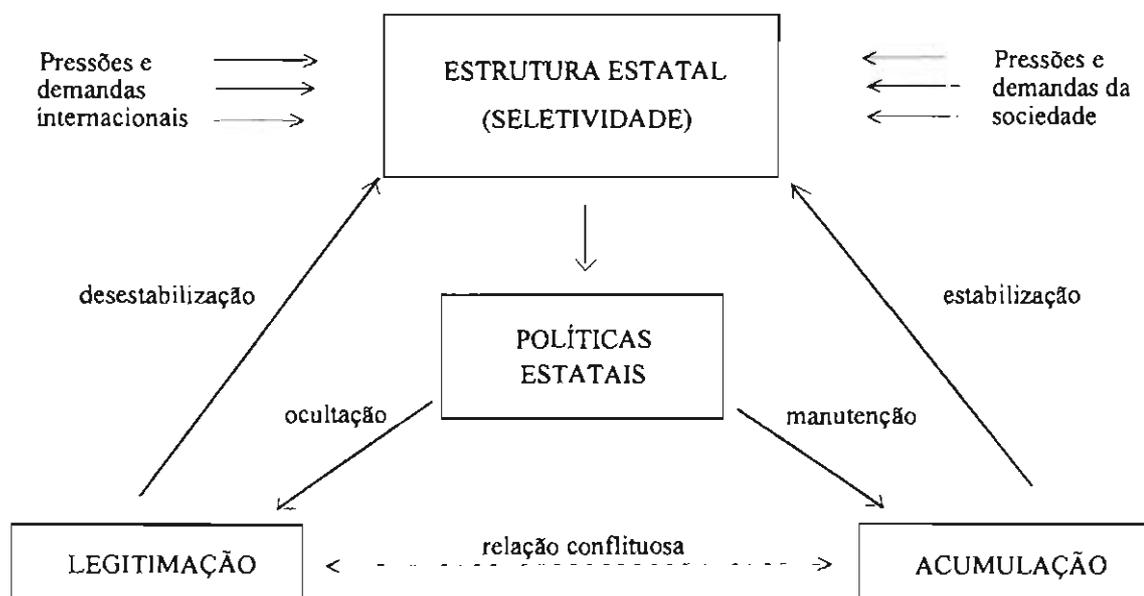


Figura 18. Modelo teórico interpretativo para a análise da seletividade de políticas públicas no nível macro.

Visualizando o modelo, a estrutura estatal refere-se à complexidade das relações que movem o aparelho burocrático responsável pela formulação e implantação de políticas públicas. Esse processo decisório, embora sob pressão de demandas de segmentos diversos da sociedade e de agências oficiais e privadas internacionais, não é determinado externamente, ou seja, não é instrumentado por interesses individuais e de grupos. Mas dentro do aparato estatal opera-se uma seletividade tal como um sistema de filtros que regulamenta processos políticos decisórios no sentido positivo de criar e preservar as condições da acumulação privada e negativo, aos afastar todo o tipo de interesse e ameaças anticapitalistas.

Deste modo surgem as **políticas estatais** que são estratégias de que se vale o Estado para reproduzir constantemente o acordo e a compatibilidade entre as suas determinações funcionais, notadamente as de acumulação e legitimação. A **acumulação**, processo através do qual se efetiva a extração do excedente (taxa de lucro) e a reprodução das relações capitalistas de produção, é fundamental para a estabilidade do Estado, dependente que é da arrecadação de impostos para reproduzir a estrutura burocrática e manter os programas de bem-estar público que lhe confere legitimidade. A **legitimação**, por seu turno, é a forma institucional de onde emana o poder do Estado, baseada no simbolismo da participação democrática das massas e nas ações de cunho distributivista assistencialista, que procuram ocultar o imperativo funcional da acumulação. Existe pois uma relação conflituosa entre as ações de acumulação e de legitimação, expressa na Fig. 18 através de uma linha pontuada.

Importa considerar que a relativa autonomia do aparato burocrático para articular o interesse global da acumulação capitalista, mediante procedimentos de equilíbrio entre o poder social e a autoridade política, não o livra das pressões e dos desdobramentos do conflito de classes. Muito pelo contrário. As operações de seletividade política resultam de relações conflituosas que tem o seu rebatimento, na forma de demandas que expressam contradições de interesses entre

classes, entre segmentos de uma mesma classe, entre unidades individuais de acumulação e, também, no interesse da burocracia estatal conservar a sua prática e sua reprodução material.¹

Isso implica dizer que a lógica da formulação das políticas agrícolas, como ficou demonstrado o Capítulo 5, não está na escolha de alternativas a partir de avaliações objetivas e restritas ao setor primário; ou que se definem simplesmente como respostas a pleitos e pressões dos fazendeiros, os mais capitalizados. O processo é mais complexo. A seletividade de políticas agrícolas é marcada por uma competição que transcende as pressões das forças sociais rurais isoladas, para refletir o caráter competitivo das relações intersetoriais do complexo agroindustrial e financeiro. As políticas agrícolas inserem-se num conjunto de macropolíticas econômicas definidoras de um projeto duradouro de valorização do capital. Elas competem com outros setores por fundos públicos que lhes são destinados na medida exata da sua funcionalidade e importância para o atingimento de metas das macropolíticas.

A seletividade está pois relacionada aos conflitos das forças sociais cujos atores pressionam o Estado para que atenda os seus interesses; como está igualmente relacionada ao conflito interburocrático das agências governamentais que divergem quanto à adequação e estratégias de certas políticas, ou mesmo na disputa de espaço para o controle dos instrumentos de implementação das mesmas.

As transformações verificadas na política de extensão rural ao longo de sua existência, sinalizam efeitos de macropolíticas governamentais que podem ser avaliadas sob a ótica da acumulação, como também da legitimação. É o que se observa na Fig. 19 que é um desdobramento do modelo apresentado na Fig. 18, particularizando a política de extensão rural, objeto do presente estudo. Chama-se a atenção para o fato de que as linhas cheias do diagrama significam ligações que denotam forte correlação positiva, enquanto as linhas pontuadas, relações de fraca correlação.

¹ Como ensina Habermas (1983), a legitimação tem muito a ver com os conflitos de classe, estando nestes conflitos a base da explicação para os fenômenos de legitimação.

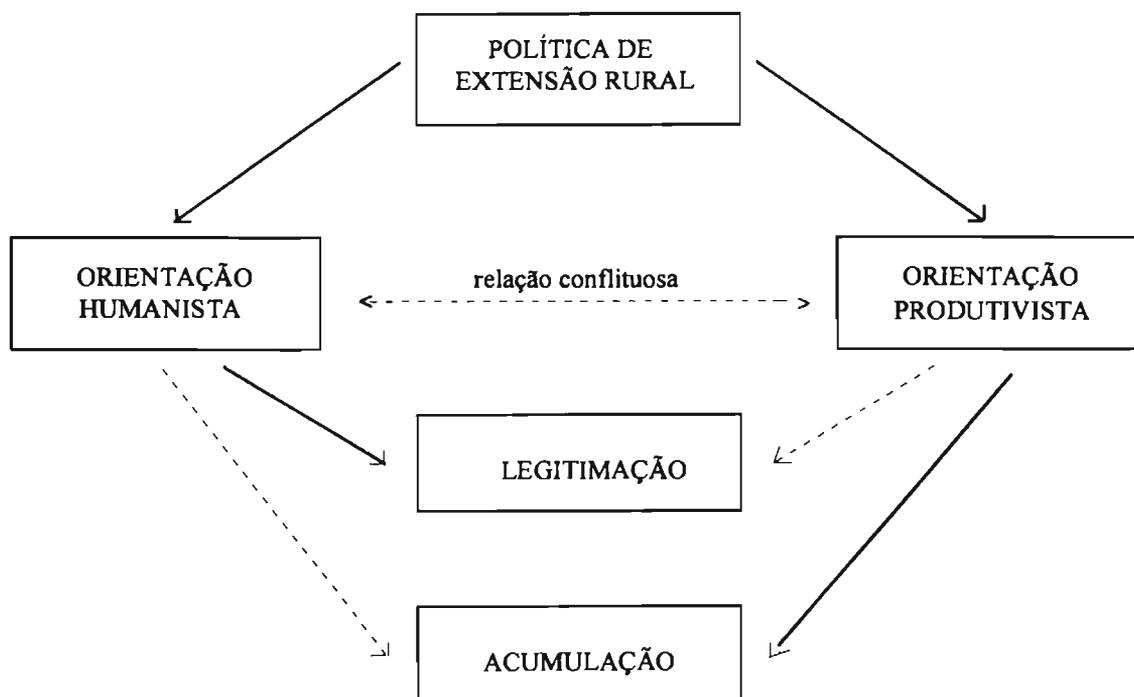


Figura 19. Modelo teórico interpretativo para a microanálise da seletividade, particularizando o caso da política de extensão rural no Brasil.

O que se chama **orientação produtivista** são as estratégias de política voltadas mais fortemente para efeitos de eficiência e eficácia econômicas, traduzidas em aumento da produção e da produtividade agropecuárias.² Este padrão de eficiência orienta a modernização da base técnica produtiva da agricultura mediante a integração ao complexo agroindustrial em dois sentidos: (1) pela absorção dos chamados insumos modernos (fertilizantes, defensivos e corretivos químicos, sementes selecionadas, produtos veterinários e rações) e pela mecanização, através de tratores e implementos agrícolas, máquinas colheitadeiras e equipamentos de irrigação; (2) pela adequação dos produtos agropecuários aos padrões exigidos pelas indústrias de processamento e conservação, onde se incluem frigoríficos, laticínios, moinhos, indústria têxtil, de bebidas, óleos, álcool combustível e outras, conforme foi discutido no Capítulo 5. Neste contexto, o papel extensão rural é

² Recorde-se que as avaliações de políticas públicas podem revelar preponderantemente efeitos de eficiência e eficácia econômicas ou de equidade social, quando o objetivo é a alteração do perfil de distribuição de riqueza. Ver Mueller (1980).

transferir tecnologia aos beneficiários da política de modernização agrícola, via de regra empresários, grandes e médios produtores rurais, cooperativas-empresas, e integrá-los às indústrias de processamento, agências financeiras, cadeias de comercialização e indústrias de bens de consumo e bens de capital para uso agrícola.

A **orientação humanista** refere-se às estratégias de ação que privilegiam a promoção humana mediante um trabalho de caráter educativo, voltado para a "melhoria das condições da população rural". Neste caso, a difusão de tecnologia agropecuária não constitui um fim, em si, mas compõe um conjunto de propósitos de "mudanças e formação de hábitos, condutas e habilidades" que viabilizam a promoção sócio-econômica dos agricultores, seus familiares e suas comunidades", usando palavras de Figueiredo (1979:2). É fato que a orientação humanista, na extensão rural, sempre elegeu como seu público preferencial os pequenos agricultores e os trabalhadores rurais, incluindo as donas de casa e o jovens. Para tanto, organizavam-se, principalmente nas primeiras duas décadas do serviço, grupos de agricultores, clubes de senhoras e moças e clubes de jovens, através dos quais eram divulgadas inovações técnicas para as lavouras e criações e novos conhecimentos sobre economia doméstica. A partir de 1985, até a extinção da EMBRATER, essa orientação vinha ganhando uma dimensão menos assistencialista, para estimular a organização autônoma desses agentes rurais através de sindicatos, associações e outras formas representativas não tuteladas, a fim de se mobilizarem, na luta democrática pela conquista dos seus direitos de cidadania, elevar o seu poder de barganha e sua viabilização econômica e tecnológica, podendo-se falar de um humanismo crítico.³

Evidências empíricas

Finalmente, resta apresentar e discutir as evidências empíricas que levam à aceitação do modelo proposto. A identificação da ação produtivista da extensão rural com a função estatal de

³ Humanismo crítico e realista, pelo fato de "não questionar o processo geral de acumulação capitalista, mas pretender torná-lo, na agricultura, menos excludente e concentrador" (assim definido por Romeu Padilha de Figueiredo, ex-presidente da EMBRATER, em entrevista com o autor).

organizar o processo de acumulação, bem como, a associação da ação humanista com as funções de legitimação do Estado são tarefas que o raciocínio lógico pode explicar, muito embora na prática do fazer, o econômico e o social nem sempre podem ser repartidos.⁴ O complicador maior foi a definição de parâmetros para a demonstração objetiva de que a orientação humanista ou a orientação produtivista tenha prevalecido a rigor, em determinado período histórico. A idéia inicial de hierarquizar as atividades dos programas anuais do SIBRATER pela discriminação dos recursos orçamentários destinados às ações no campo do bem-estar social versus produtividade agropecuária não foi possível, eis que os orçamentos da ABCAR e da EMBRATER jamais discriminaram os gastos por projetos. A única pista encontrada neste sentido, refere-se aos anos de 1968 a 1972. No entanto, são dados estimativos revelados por uma avaliação dos projetos de bem-estar social desenvolvidos à época da ABCAR.⁵

Tabela 8. Índices de crescimento dos custos estimados dos programas agropecuário e de bem-estar social do SIBER, no quinquênio 1968/72.

Anos	Custo total (índices)	Programa agropecuário		Programa de bem-estar	
		% do total	Índice de cresc.	% do total	Índice de cresc.
1968	100	71,75	100	28,25	100
1969	110	74,00	113	26,00	101
1970	114	76,08	120	23,92	96
1971	143	80,23	159	19,77	100
1972	198	82,15	227	17,85	125

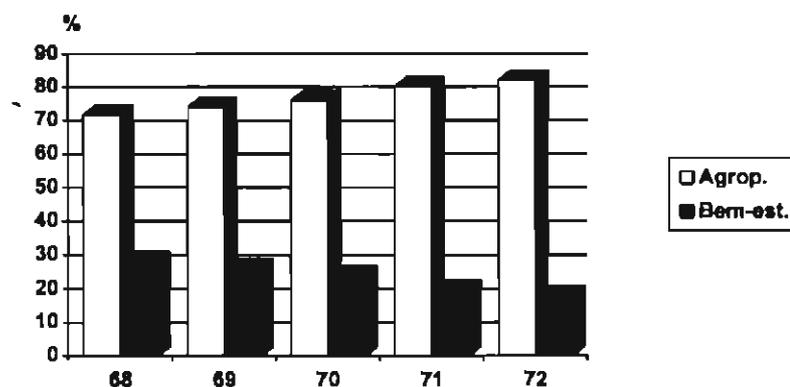
Fonte: UNICEF et al (1973)

⁴ Ver Oliveira (1988:165).

⁵ Os interessados devem procurar UNICEF et al (1973).

A Tabela 8 e a Fig. 20 foram construídas a partir de alguns números apresentados por essa avaliação que reforçam a hipótese trabalhada no presente estudo. Como se pode perceber, existe um acréscimo progressivo do percentual de recursos financeiros destinados às atividades de agropecuária (identificadas com a acumulação de capital), na medida em que decresce o percentual correspondente aos programas de bem-estar social (identificadas com a legitimação do Estado).

Em 1972, o Sistema Brasileiro de Extensão Rural dedicou apenas 17,85% do seu orçamento para custeio do programa de bem-estar social, confirmando a tendência de queda dessas atividades que se observava desde a segunda metade da década anterior. Note-se que o decréscimo mais radical ainda estava para acontecer dois a três anos mais tarde, após a criação da EMBRATER. Lamentavelmente não existem outros registros sobre a discriminação orçamentária dos recursos financeiros aplicados aos projetos agropecuários e os aplicados em projetos de bem-estar social. Restaram apenas as estimativas do estudo da UNICEF et al (1973), para um curto período de cinco anos, mas ainda assim suficientes para mostrar a tendência realçada na Fig. 20.



Fonte: UNICEF et al (1973).

Figura 20. Evolução percentual dos custos dos programas agropecuário e de bem estar social do SIBER, em relação ao orçamento total, no quinquênio de 1968-72

Não dispondo de uma série histórica mais longa dos recursos orçamentários do Sistema de Extensão Rural, discriminados por programa, optou-se por outros indicadores que pudessem igualmente refletir, de forma objetiva, a diferença de tratamento conferido às atividades agropecuárias e de bem-estar social. A alocação de recursos humanos nos respectivos programas foi uma das alternativas trabalhadas. Sabe-se que nos primórdios da extensão rural no Brasil a equipe técnica de campo, localizada em cada escritório local, era formada de um extensionista para atuar na área agropecuária (agrônomo, veterinário ou técnico agrícola) e uma extensionista doméstica (assistente social ou professora primária treinada) para dinamizar as ações na área de bem-estar. Esta equipe ideal de 1:1 foi aos poucos modificando a sua composição na medida em que o programa agropecuário, com nítidos objetivos produtivistas, foi crescendo, em detrimento das ações de bem-estar social.

Essa transformação exigiria nova composição das equipes locais que se expandia em número pela incorporação de técnicos especializados por produto agropecuário, de acordo com a sua importância na área de abrangência do escritório local. Enquanto cresciam as atividades agropecuárias, encolhiam as ações do programa de bem-estar social. A Tabela 9 mostra a evolução do quadro de pessoal técnico do SIBER que confirma plenamente esta expectativa.

Observa-se que nos primeiros anos da extensão rural havia um equilíbrio na relação entre profissionais da área agropecuária e de bem-estar social, atuantes nos respectivos programas. Esta relação que é de 1:1, em 1948, ano da instalação do serviço no País, é conservada até o primeiro ano de existência da ABCAR, em 1956. Com o passar do tempo, vai crescendo acentuadamente o número de extensionistas agrícolas sem que se observe o mesmo índice de crescimento do pessoal da área de bem-estar social.

Tabela 9. Evolução do quadro de pessoal do SIBER entre 1956-75, discriminado por atividade.

Especi- ficação	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Agropec.	138	206	267	287	329	364	413	463	604	735
Bem-estar	127	179	214	233	245	262	304	327	387	509
Outros	-	-	-	-	-	-	-	18	17	22
Total	265	385	481	520	574	626	717	808	1008	1256
Rel. A/S*	1,08	1,15	1,25	1,23	1,34	1,39	1,36	1,41	1,56	1,44
Rel.A/T**	0,52	0,53	0,55	0,55	0,57	0,58	0,57	0,57	0,59	0,58

Continuação da Tabela 9

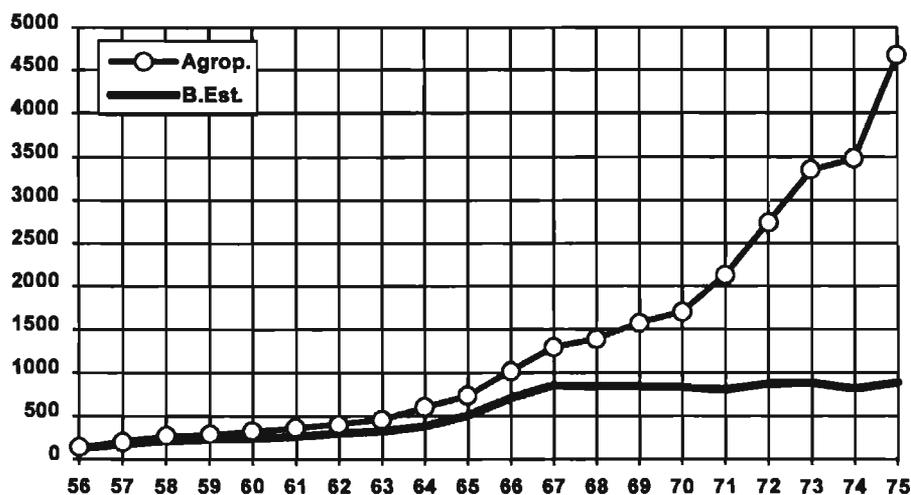
Especi- ficação	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Agrop.	1026	1297	1394	1578	1703	2128	2747	3351	3485	4665
Bem-estar	709	858	844	848	836	806	872	887	818	887
Outros	21	28	49	43	63	81	130	121	165	179
Total	1756	2183	2287	2469	2602	3015	3749	4359	4468	5731
Rel. A/S*	1,45	1,51	1,65	1,86	2,04	2,64	3,15	3,77	4,26	5,25
Rel. A/T**	0,58	0,59	0,61	0,64	0,65	0,71	0,73	0,77	0,78	0,81

* Rel.A/S = Relação técnicos da área agropecuária sobre técnicos da área social.

** Rel.A/T = Relação técnicos da área agropecuária sobre o total de técnicos.

Fonte: ABCAR (1974). Síntese estatística e EMBRATER (1976)

As Figuras 21 e 22 ilustram com mais clareza o crescimento desproporcional do número de técnicos ocupados com as atividades agropecuárias, a partir de 1967, em detrimento do crescimento do pessoal da área de bem-estar social.



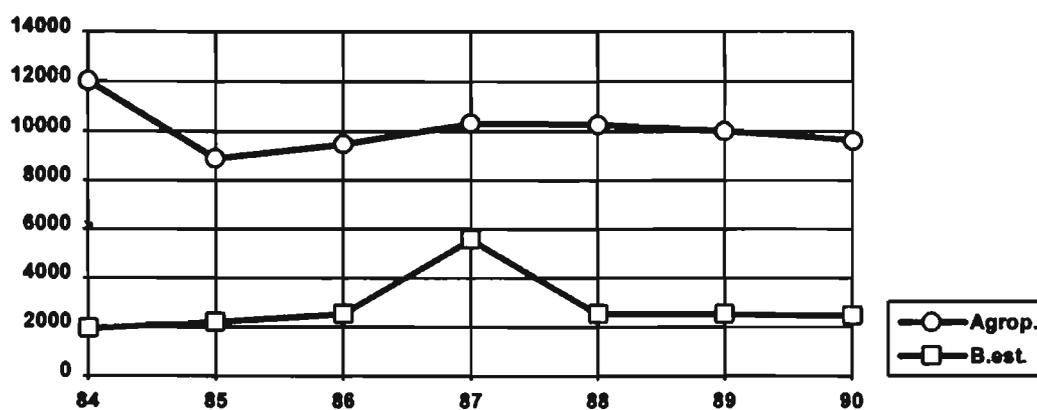
Fonte: Tabela 10.

Figura 21. Evolução do quadro de pessoal técnico da extensão rural vinculado a programas de agropecuária e bem-estar social, período de 1956-75.

O ano de 1967 tem um significado especial para a presente análise, eis que, a partir desta data, amplia-se a oferta e o impacto do crédito rural no desenvolvimento da agricultura brasileira, com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Isto reflete profundamente na política de extensão rural que passa a participar com força total na dinâmica da expansão creditícia, "exercendo sobretudo o papel pioneiro de abertura de novas frentes e do aumento da capilaridade do crédito associado à assistência técnica" (EMBRATER s.d.:6). Em 1969, o sistema de extensão rural começa a receber uma taxa de assistência técnica (TAT) por contrato de crédito rural realizado, a título de remuneração pelos seus serviços na elaboração e acompanhamento dos projetos. É o ponto em que se torna mais perceptível a guinada produtivista que atinge o seu nível máximo com a criação da EMBATER. A partir de então os documentos não mais registram a discriminação do pessoal técnico dedicado especificamente aos projetos

agropecuários e aos de bem-estar. Esta omissão pode ser creditada ao fato de que as ações de bem-estar, sendo reduzidas ao extremo, perderam-se em meio ao volume cada vez maior das atividades produtivas, encolhendo o quadro de profissionais ligados a esta área, de modo a não interessar a sua exploração. Ainda mais num momento em que o ufanismo do "milagre econômico brasileiro" falava mais alto e o regime buscava legitimar-se em função de suas conquistas econômicas.

Entretanto, a partir de 1985 quando o SIBRATER retomou a orientação humanista, ao tempo em que priorizava o atendimento aos pequenos agricultores, os documentos oficiais da empresa voltaram a discriminar por programa, o seu pessoal técnico. Com efeito, volta a crescer o contingente de profissionais da área de bem-estar social, pelo menos até 1987, quando as ameaças de extinção da EMBRATER abalaram uma vez mais o programa de bem-estar, provocando nova queda no ano seguinte, enquanto permanecia estável o número de extensionistas da área agropecuária. A Fig. 22 mostra claramente esta evolução.



Fonte: PRONATER de 84 a 87 e EMBRAPA / SER (1993)

Figura 22 Evolução do quadro de pessoal técnico do SIBRATER vinculado a programas de agropecuária e de bem-estar social, período de 1984-90.

Outro indicador insofismável da decadência do programa de bem-estar em relação ao programa agropecuário da extensão rural é a composição percentual do tempo, em horas, dedicado às respectivas atividades. Os dados disponíveis (Tabela 10) referem-se ao período crucial em que se

tornou mais nítida a queda das atividades de bem-estar social, entre 1969-74, e mais o o ano de 1976, não se encontrando registros sobre os demais anos.

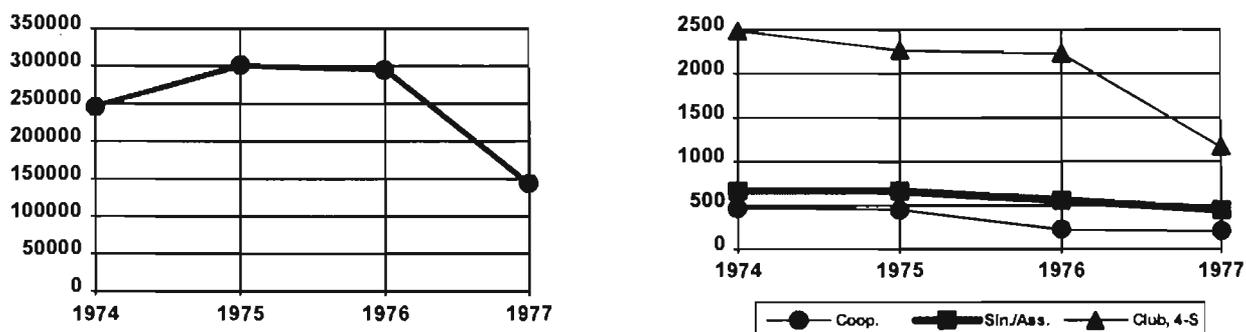
Tabela 10. Composição percentual, em horas, do tempo dedicado, por programa, pela força de trabalho do Sistema de Extensão Rural, entre 1969-76

Atividades	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1976
Agropecuária	24,6	29,6	35,4	48,6	46,8	46,9	86,6
Bem-estar	20,3	22,9	20,5	19,3	16,0	17,5	13,4
Ativid. meio	55,1	47,5	44,1	38,1	37,2	35,6	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ABCAR. Relatórios estatísticos trimestrais e Rodrigues (1977).

O que se pode observar, à primeira vista, é que as atividades meio, entre as quais programação treinamento, administração e viagens, ocupavam, em 1969, mais da metade do tempo das ações empreendidas pelos extensionistas. O restante era ocupado majoritariamente pelas atividades do projeto agropecuário cada vez mais intensas com o passar dos anos. Os dados de 1976 são apresentados sob outro critério que dissocia as atividades meio pelos respectivos programas. Ai então é que se acentua a diferença, de 86,6% para 13,4%, compatível com a importância e a dimensão conferidas pelo SIBRATER aos dois programas.

Mais indicadores que ajudam a evidenciar os argumentos até aqui desenvolvidos são mostrados, a seguir, nos dois gráficos (E e D) da Fig. 23.



Fonte: EMBRATER (s.d.). Indicadores e análise do SIBRATER

Figura 23. Famílias trabalhadas pelo SIBRATER nas áreas de nutrição, saúde e educação (E) e indicadores do trabalho na área de associativismo (D), no período de 1974-77.

Veja por exemplo, no gráfico à esquerda, como decaí o número de famílias assistidas nas áreas de saúde, alimentação e educação nos primeiros quatro anos de existência da EMBRATER. O mesmo pode ser dito em relação às ações desenvolvidas na área de associativismo, que de 1974 a 1977 tiveram uma redução acentuada, expressa no número cooperativas, sindicatos e associações, clubes de jovens (4-S) assistidos, como se percebe no gráfico à direita (D). Contudo, a queda mais brusca iria acontecer na organização de grupos de vizinhança formados de agricultores e donas de casa, através dos quais a extensão rural procura desenvolver uma ação integral junto à família rural. O número desses grupos despenca de 15 mil, em 1974, para pouco mais de mil, em 1977, como se observa na Fig. 24.

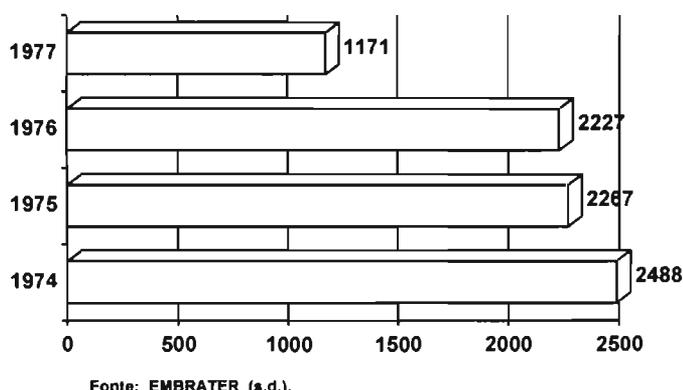


Figura 24. Grupos de vizinhança assistidos pelo SIBRATER no quadriênio de 1974-77.

Outro indicador que reflete com muita precisão a mudança progressiva de ênfase das ações de extensão rural, de uma perspectiva humanista para um produtivismo mais acentuado, consentâneo com a orientação seletiva para a acumulação, que lhe era exigida pelo Estado, refere-se à modalidade de crédito rural trabalhada pelo Sistema, ao longo de sua existência. Aqui é útil recordar que o crédito rural supervisionado (CRS) é uma modalidade que se identifica com as ações de bem-estar social, por conseguinte, de legitimação, pelo fato de destinar-se a pequenos agricultores com o fim de cobrir despesas de investimento e custeio não só de atividades agrícolas como também de economia doméstica, para a melhoria das condições de habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer. O CRS atendia a um número reduzido de famílias mutuárias da área trabalhada, escolhida entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos em comum, proprietárias de suas terras e que apresentassem melhores condições de receptividade e liderança, para efeito demonstrativo do trabalho de extensão rural.

Por outro lado, o crédito rural orientado (CRO) destina-se a objetivos específicos de aumentar a produção e a produtividade de determinada lavoura ou criação de gado, cobrindo despesas de custeio e investimento; tem como beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que lhes garanta a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Pequenos produtores também têm acesso ao mesmo, desde que produzam uma renda razoável e apresentem capacidade potencial de pagamento e disposição de aceitar e receber orientação para incremento da produtividade de seu empreendimento agrícola.

Conforme se observa na Tabela 11, até 1960 só se registraram contratos de crédito rural supervisionado no SIBER. Estabelecido desde 1948, com a experiência pioneira da Associação de Crédito e Extensão (ACAR-MG), o CRS foi ampliando a sua faixa de abrangência nas demais associações estaduais, atuando diretamente com pequenos agricultores de baixo nível cultural, escassos recursos econômicos e explorações do tipo familiar e muito pouco ou não integradas ao mercado.

Tabela 11. Evolução do número de contratos de crédito rural supervisionado (CRS), orientado (CRO) e outros assumidos pelo SIBER entre 1956-74

Tipo	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
CRS	2605	2709	1957	1991	1813	1626	1554	1839	1525	1338
CRO	-	-	-	-	-	301	279	1930	5665	6358
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	442	725
Total	2605	2709	1957	1991	1813	1927	1833	3769	7632	8421
CRS/Tot	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,84	0,85	0,49	0,20	0,16
CRO/Tot	-	-	-	-	-	0,16	0,25	0,51	0,74	0,76

Continuação da Tabela 11.

Tipo	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974*
CRS	285	1665	793	413	213	125	276	543	328
CRO	5544	9306	16028	22423	28935	48902	52107	70050	19514
Outros	705	1682	2251	5690	6558	6658	3351	4028	1765
Total	6534	12653	19072	28526	35706	55685	55734	74621	21607
CRS/Tot	0,04	0,13	0,04	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02
CRO/Tot	0,85	0,74	0,84	0,79	0,81	0,88	0,93	0,94	0,90

* Até junho

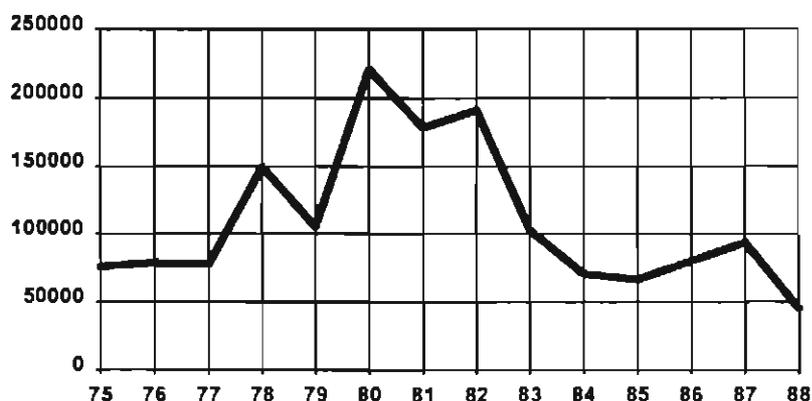
Fonte: ABCAR (1974). Síntese estatística.

Uma análise dos primeiros 12 anos de experiência do SIBER com o crédito rural (ABCAR 1960c), revelou que o CRS provocou considerável aumento no volume da produção e lucros individuais dos agricultores beneficiários, mas não logrou aumentos da produtividade agrícola nem teve impacto significativo nas regiões trabalhadas. Na avaliação dos analistas, parecia inacessível o objetivo básico de atender integralmente às necessidades da família, mesmo levando em consideração a conjugação adequada dos planos de administração da empresa rural e do lar. Além disso, apontava-se como problemática a tendência de parte dos extensionistas dar prioridade às atividades de melhoramento do bem-estar social, em prejuízo do aspecto econômico. Essa aparente desconsideração quanto ao aspecto econômico revelava-se, em outros casos, de maneira completamente oposta, quando se privilegiava a introdução de inovações tecnológicas sem atentar para o custo/benefício das mesmas.

Diante disso e da própria cobrança do governo que, a partir de então, passou a exigir incrementos da produtividade agrícola, nos seus planos globais de desenvolvimento, enquadrando nesta exigência, inclusive, as agências privadas mantidas com recursos públicos, operou-se uma mudança que transformaria profundamente o SIBER. A ABCAR reúne os especialistas em crédito rural de todo o sistema e reformula a sua política de trabalho, introduzindo o CRO, definindo também outras alternativas que poderiam ser utilizadas a partir de então, tais como: crédito cooperativo, crédito habitacional, e o próprio crédito corrente. Observe-se na Tabela 11 que, em 1961, o CRO aparece pela primeira vez nas estatísticas de crédito rural aplicado pelo SIBER, com apenas 301 contratos e vai crescendo vertiginosamente em números que atingem a cifra de 70 mil, em 1973, contra apenas 543 contratos de CRS e 4 mil outros. Ou seja, 94% de CRO contra 0,1% de CRS.

Com o advento da EMBRATER o crédito rural supervisionado desaparece de vez e o crédito rural orientado reinaria sozinho, até atingir mais de 220 mil contratos em 1980, observando-se a partir daí um declínio acentuado. É que a crise do início da década de 80 atinge em cheio o Sistema Nacional de Crédito Rural, observando-se a partir daí um declínio das operações de modo

generalizado. Acontece também a nova mudança na orientação filosófica e operacional do SIBRATER, de modo a redefinir os pequenos agricultores como público preferencial, confirmando uma nova tendência, marcada pela "volta às origens". É quando a curva do número de contratos de crédito rural atinge o seu ponto mais baixo, em 1984, com pouco mais de 66 mil, reagindo logo depois, tendendo a estabilizar-se, conforme é mostrado na Fig. 25.



Fonte: EMBRATER. Relatórios anuais de 1975 a 1988.

Figura 25. Evolução dos contratos de crédito rural assumidos pelo SIBRATER entre 1975 e 1988.

Apresentados os dados estatísticos descritivos, que demonstram de forma apenas plausível a hipótese de trabalho do presente estudo, seguem-se evidências estatísticas resultantes de testes paramétricos baseados em análises de correlação linear de Pearson (r).⁶ As variáveis submetidas aos testes de correlação foram: (1) as indicadores da orientação humanista da extensão rural, (força de trabalho atuante no programa de bem-estar social e uso de crédito rural supervisionado) que no modelo de seletividade de políticas públicas corresponderiam às ações de legitimação; e (2) as

$$r = \frac{\sum x \cdot y - \frac{\sum x \cdot \sum y}{n}}{\sqrt{\left(\sum x^2 - \frac{(\sum x)^2}{n}\right) \cdot \left(\sum y^2 - \frac{(\sum y)^2}{n}\right)}} \quad (\text{Gatti \& Feres 1975}).$$

indicadoras da orientação produtivista da extensão rural (força de trabalho alocada no programa agropecuário e uso do crédito rural orientado) que, no mesmo modelo, identificam-se com as políticas voltadas para a acumulação capitalista.

A partir de dados de uma série histórica de 1956 a 1974, referente à evolução da força de trabalho do SIBER e das diversas modalidades de crédito rural exercitadas pelo Sistema, procedeu-se a mensuração de cada uma das variáveis. Tomou-se como critério a relação entre o escore observado a cada ano para as respectivas variáveis e o total de escores correspondentes. Por exemplo, o número de técnicos alocados na área de bem-estar dividido pelo total de técnicos atuantes no SIBER a cada ano. Tomados estes escores que estão expostos nas Tabela 9 (referente ao contingente técnico) e Tabela 11 (referente aos contratos de crédito rural), procedeu-se à análise de correlação dos pares de variáveis com os respectivos testes (t) de significância,⁷ cujos resultados estão resumidos na Tabela 12.

Tabela 12. Análises de correlação (r) e respectivos testes de significância (t) entre as variáveis força de trabalho do programa de bem-estar social (BES), força de trabalho do programa agropecuário (AGR), crédito rural supervisionado (CRS) e crédito rural orientado (CRO).

Correlações	(r)	to	tc 0,01
BES ↔ CRS	0,730	4,652**	2,878
BES ↔ CRO	-0,774	5,045**	2,878
AGR ↔ CRS	-0,702	5,874**	2,878
AGR ↔ CRO	0,743	4,712**	2,878
CRS ↔ CRO	-0,991	31,373**	2,878

** significante ao nível de 1% de probabilidades.

$$^7 t = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} \quad (\text{Gatti \& Feres 1975})$$

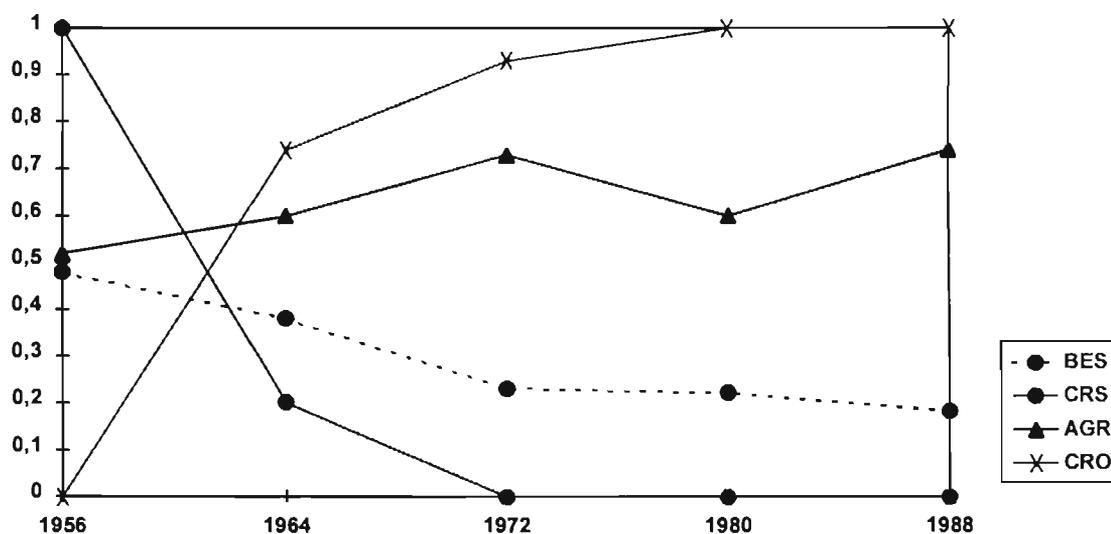
Conforme se observa, houve uma correlação positiva e altamente significativa, ao nível de 1% de probabilidades, entre a evolução do quadro de pessoal do programa de bem-estar social (BES) e o desenvolvimento da modalidade de crédito rural supervisionado (CRS). Inversamente, a correlação foi altamente negativa, no mesmo nível de probabilidades, quando a variável BES foi comparada com a evolução do crédito rural orientado (CRS). Do mesmo modo, a correlação entre o crescimento do pessoal técnico da área agropecuária (AGR) foi altamente positiva e significativa, a 1% de probabilidades, com o crescimento das operações de crédito rural orientado (CRO) e significativamente negativa com a variável CRS. Finalmente registre-se a correlação negativa quase perfeita, aproximando-se do índice $r = 1$, entre a evolução das variáveis CRS e CRO.

A despeito das evidências, estas análises precisam ser consideradas com a devida cautela de quem reconhece que os índices de correlação linear expressam uma variação concomitante de dois fenômenos, mas que deles não se infere necessariamente uma relação causal. Assim, a queda relativa e progressiva do número de técnicos alocados no programa de bem-estar social, apesar de estar associada ao aumento do número de técnicos da área agropecuária, não pode ser interpretada como causa do fenômeno, o mesmo se podendo dizer das outras correlações aqui examinadas.

Elas são utilizadas apenas para evidenciar, ao longo da história da extensão rural no Brasil, como de fato aconteceram modificações na sua linha de atuação que refletiram mudanças de desempenho das variáveis analisadas, indicadoras de determinadas posturas (humanista ou produtivista). Estas, por sua vez, foram motivadas por mudanças de orientação das políticas públicas, cuja seletividade reflete no interior do Estado, o conflito de interesses de forças sociais, classistas ou não, esta, sim, o agente causal da dinâmica de tais transformações.

Isto quer significar que as mudanças históricas na orientação dos trabalhos de extensão rural, que oscilaram entre as perspectivas humanista e produtivista, têm muito a ver com a seletividade de políticas públicas voltadas para a legitimação e acumulação capitalista. Por

consequente é factível a demonstração empírica da seletividade de políticas pública e o seu conteúdo classista, a partir de um modelo interpretativo formulado na Fig. 19, já discutido e contextualizando na política de extensão rural no Brasil.



Fonte: Tabelas 10 e 11 e PRONATER 80 (EMBRATER 1981b).

Figura 26. Curvas da evolução da força de trabalho da extensão rural, discriminada por programa, e das principais modalidades de crédito rural trabalhadas entre os anos 1956 a 1988.

Observe-se a Fig. 26. Enquanto a modernização da agricultura não foi um componente expressivo das políticas globais de desenvolvimento econômico, ou seja enquanto apenas o crescimento extensivo da agricultura se bastava para dar suporte ao projeto global de acumulação capitalista, a extensão rural pôde exercer com desenvoltura a sua filosofia original humanista, aqui expressa num equilíbrio parcial entre o número de profissionais dos programas de bem-estar (BES) e agropecuária (AGR), com predominância do crédito rural supervisionado (CRS) sobre o crédito rural orientado (CRO).

Na medida em que esta situação se modifica, com a introdução dos planos globais de desenvolvimento, na década de 60, o Sistema é cada vez mais exigido no cumprimento de funções

mais identificadas com o produtivismo, já que a transformação da base técnica da agricultura se tornara meta indeclinável dos planos nacionais de desenvolvimento. Isso é ilustrado com muita clareza na Fig. 26 que mostra a coerência das curvas descendentes das variáveis BES e CRS em contraste com as curvas ascendentes das variáveis AGR e CRO.

A crise de acumulação capitalista que surge na década de 80 iria desaquecer este processo de modernização intensiva que tinha como principal suporte o crédito rural altamente subsidiado, ensejando que a extensão rural voltasse a exercitar sua orientação humanista, embora diferenciada daquele humanismo assistencialista original, desta feita com uma feição crítica.

CONCLUSÕES

O principal objetivo desta tese foi reconstruir a base cognitiva do conceito de seletividade classista de políticas públicas, a partir da teoria geral de Estado capitalista e sua estrutura burocrática, mas trazendo o foco de análise para a especificidade da forma tardia de desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro, procurando demonstrar a evidência empírica deste procedimento seletivo, tendo como unidade de análise a política de extensão rural no País. Para tanto, adotou-se uma postura metodológica que procurou integrar estrutura e ação como termos complementares, ao invés de procedimentos dissociados, conformando a investigação em três momentos que se completam: (1) da análise estrutural; (2) da análise processual e (3) da análise empírica substantiva.

No primeiro momento, analisaram-se os condicionantes externos do processo de seletividade de políticas públicas, que ensejam as contradições de interesses de classe e configuram uma ordem social que atua sobre o comportamento do homem e das instituições por ele criadas. Estes pressupostos teóricos, muito mais lógico-discursivos do que propriamente empírico-factuais, fundamentam as macroexplicações do caráter classista do Estado, na administração do seu eterno dilema funcional de criar as condições da acumulação capitalista e, ao mesmo tempo, negar essa determinação estrutural, valendo-se dos mecanismos de legitimação perante a sociedade.

O momento processual que tem na ação contingente o seu objeto, vai revelar o Estado como um ator coletivo que no exercício do monopólio da violência mantém um sistema de dominação política de natureza classista, mas com uma racionalidade interna ao sistema, e não instrumentada de fora, ainda que pressionado externamente. Como as políticas públicas enquanto instrumento de intervenção do Estado são produtos de escolha, é preciso buscar, também, o sentido destas ações seletivas, transcendendo a explicação estrutural insuficiente, daí o conceito de seletividade. Tal procedimento que propicia uma análise de alcance intermediário entre as macro e

micro explicações, está assentado numa discussão teórica sobre a natureza e o papel da burocracia estatal, como agente diferenciado de outros agrupamentos sociais, vale dizer, com interesses próprios voltados para a sua reprodução e manutenção de sua prática. As diferentes manifestações históricas do fenômeno burocrático brasileiro são então analisadas, chegando-se ao tipo mais refinado e competente, a tecnoburocracia, que forma os núcleos de poder onde se decidem as políticas públicas. Como estes núcleos de decisão são arena de conflitos interburocráticos que refletem os múltiplos interesses que o Estado precisa decantar num interesse global da acumulação, são analisadas também as formas pelas quais essas instâncias se articulam com as forças sociais organizadas, enquanto atores da formulação e implementação de políticas públicas. Em outras palavras, perscrutam-se as relações de poder social e autoridade política que explicam a seletividade de tais políticas.

O terceiro momento da investigação é o da análise empírica substantiva, que faz um recorte da realidade para trabalhar no nível microanalítico, tomando-se a política de extensão rural, no Brasil, como campo de verificação do sentido da seletividade estatal. A hipótese de trabalho é de que os deslocamentos de ênfase nas definições estratégicas da política de extensão rural decorrem de um procedimento de seletividade do Estado brasileiro que procura conciliar os requisitos funcionais da acumulação e de sua legitimação. A análise das questões teóricas inicialmente colocadas e a discussão dos achados empíricos levam às seguintes conclusões:

1. As peculiaridades de origem e formas históricas de organização do sistema produtivo, da estrutura social e do poder político do Estado brasileiro, configuradas numa situação típica de capitalismo tardio, suportam a explicação da seletividade classista no processo de formulação de políticas públicas, no sentido da acumulação e da legitimação. As relações de poder social e autoridade política que respaldam essa seletividade são complexas e contraditórias. Elas constroem-se historicamente, acompanhando a dinâmica evolutiva das formas institucionais assumidas pelo

Estado brasileiro, a evolução qualitativa e quantitativa de seu aparelho administrativo e o grau de sua intervenção na economia.

Nesta ordem processual acontece a metamorfose do aparelho administrativo que passa por três estágios bem definidos: primeiro, o funcionalismo tipicamente patrimonial, uma expressão do capitalismo mercantil politicamente orientado, tutelado portanto pelo Estado, que vem dos tempos coloniais, persiste no Estado monárquico e no Estado oligárquico, resistindo ao impacto de novos atores sociais emergentes que são cooptados e atraídos para os cargos públicos. Neste quadro, verifica-se uma rigorosa superposição entre os interesses público e privado, de modo tal que a seletividade de políticas públicas é uma mera questão de vincular os objetivos governamentais à realização orçamentária que atenda aos interesses das oligarquias agroexportadoras. Mas as exigências de modernização do capitalismo e a necessidade de ajustamentos à ordem econômica internacional exigiriam novos padrões de racionalização do quadro administrativo que aos poucos se burocratiza, perdendo a sua feição aristocrática, porém conservando os traços patrimoniais da não diferenciação entre as esferas pública e privada.

No segundo estágio, o estamento burocrático ganha um estatuto de modernidade para atender às novas atribuições do Estado, na esfera econômica, ensejadas pela Revolução de 30. É pois na vigência do Estado populista que a burocracia estatal, no sentido weberiano, ou seja, fundada na norma legal e na racionalidade técnica, é esboçada com a criação do DASP. Apenas esboçada porque, na verdade, o que se obteve de concreto foi a montagem de uma estrutura administrativa em bases mais racionais, com a centralização burocrática e a verticalização do poder, diminuindo a força das oligarquias locais, mas conservando os vícios do clientelismo, não vingando a separação entre o político e o administrativo. A partir de 1945 a planificação econômica surge como uma tendência e intensificam-se ainda mais as formas de intervenção estatal que já não se limitam às funções clássicas de administração fiscal e monetária e da regulamentação das atividades econômicas. Sobrevem a ação direta do Estado empresário, operando nos setores básicos da

economia, o que exigiria ainda mais a modernização e a capacitação da burocracia para as tarefas do planejamento, renunciando o terceiro estágio da metamorfose que aconteceria após 64.

Neste último estágio o aparelho administrativo se diferencia e se fortalece, surgindo no cenário do setor público um novo ator tido como a expressão mais refinada de competência técnica e de poder decisório. Trata-se do tecnoburocrata que assume o controle político das grandes decisões do governo e se torna uma instância articuladora de demandas, mediação e agregação de interesses. Interesses das forças sociais em conflito, que rebatem no interior da burocracia estatal e o auto-interesse de reprodução dessa burocracia cuja sobrevivência, a exemplo do próprio Estado, depende da arrecadação de tributos advindos da acumulação do capital e, em parte, da própria ação empresarial estatal. Por conta deste auto-interesse institucional e não simplesmente por se constituir um instrumento da classe dominante, ou apenas por constrangimento estrutural inibidor da autonomia de processos políticos, é que se afigura vital para o Estado a manutenção do processo de acumulação. Uma evidência dessa assertiva foi encontrada na correlação altamente positiva ($r=0,84$) e significativa ao nível de 1% de probabilidade, entre as taxas anuais de crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro e da arrecadação fiscal da União, ao se tomar uma série histórica de 1970 a 1987.

2. A despeito da coincidência de interesses entre a tecnoburocracia que constitui o núcleo de poder decisório mais importante nas hostes governamentais e da burguesia, de um modo geral, eis que, quanto maior o desempenho de valorização do capital privado, maiores as possibilidades de arrecadação do Estado para financiar as suas atividades e manter o seu quadro administrativo, estes interesses são também contraditórios e conflitantes. Principalmente em períodos de crise de valorização do capital, quando o excedente econômico reduz-se drasticamente, acirrando a disputa pela sua apropriação entre classes e intraclasse, como por exemplo entre frações do capital industrial, financeiro, comercial e agrário, ou entre capitais individuais. Tudo isso sem excluir a tecnoburocracia que, mesmo não constituindo em si uma classe ou fração de classe, é parte do conflito distributivo. Vem daí a extrema complexidade que envolve a formulação das políticas

públicas e o dilema funcional do Estado de atender aos interesses da acumulação e ao mesmo tempo legitimar-se ante as massas como agente do interesse comum da sociedade.

3. Do ponto de vista sociológico é importante compreender como a tecnoburocracia estatal se articula à estrutura de classes para mediar os diversos interesses conflitantes, além do seu próprio. Cindida em várias facções que refletem na estrutura organizacional do Estado as contradições e os conflitos da própria sociedade, a tecnoburocracia atua seletivamente na formulação das políticas públicas, em meio a uma disputa de duas naturezas. Uma que tende a opor o primado do capital estatal e da empresa pública ao interesse do capital privado, este defendido pelos tecnoburocratas seja por uma questão de convicção, seja por uma questão de lealdade orgânica, já que muitos são oriundos ou ainda mantêm ligações com empresas privadas. E outra que envolve a disputa pelos privilégios de concessões, isenções e incentivos fiscais, contratação de obras, prestação de serviços e outros favorecimentos decorrentes da implementação de tais políticas. A luta entre frações de classe, grupos e capitais individuais pela conquista destas oportunidades rentistas viabiliza-se nos núcleos tecnoburocráticos de poder.

4. Contextualizando a seletividade de políticas agrícolas, chegou-se à conclusão de que o Estado, ultimamente, está perdendo a capacidade de estabelecer uma regulação rigorosamente setorial, instado pelas exigências do processo de acumulação a formular políticas mais específicas para os interesses do complexo agroindustrial. Entretanto, isso em nada impede que os atores sociais envolvidos na competição pelos benefícios dessa política persistam na luta que vai refletir no comportamento dos *policy-makers*. Afinal, nem todos produtores agrícolas estão incorporados ao complexo agroindustrial, a exemplo de muitos agricultores que não modernizaram a sua base produtiva, e dentro dos complexos agroindustriais não há unidade interna quanto à política de preços e margens de comercialização. Neste particular, a presente pesquisa confirma a clivagem e o conflito nos centros decisórios de políticas onde a tecnoburocracia governamental reflete a competição das forças sociais agrárias, industriais, financeiras e comerciais por recursos públicos.

Existem duas categorias de *policy-makers* de compromissos, lealdades, ligações e peso político bastante diferenciados: de um lado os chamados planejadores da área econômica, ou simplesmente a equipe econômica, comprometidos com a elaboração das macropolíticas, só se preocupando setorialmente com a agricultura na medida em que esta possa ser utilizada como instrumento para que sejam atingidas as metas de expansão urbano-industrial ou de outro modo, na eventualidade de crise no abastecimento interno ou redução no volume das exportações. Do outro lado, os planejadores do setor agrícola, compondo uma equipe ligada ao Ministério da Agricultura, muito bem relacionada com os empresários rurais, com os quais se identificam e deles recebem pressões, mas dotados de pouco ou nenhum poder decisório. Os planejadores da área econômica, oriundos dos ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento, ou órgãos colegiados onde estes formam a maioria, recebem pressões de todos os setores da economia, mas as suas decisões tendem geralmente a atender às frações mais fortes do capital, principalmente do industrial e financeiro que se revezam como forças mais influentes do bloco de poder. Uma análise da Portaria Interministerial 477 de 15/08/90 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária que define as diretrizes econômicas para a agricultura do que seria o Plano Brasil Novo do Governo Collor, evidencia com muita clareza este fato, confirmando os achados de Mueller (1980 e 1988).

5. No plano microanalítico de uma política setorial agrícola, a política de extensão rural no Brasil, foi possível operacionalizar o conceito de seletividade classista do Estado, tendo em conta a antinomia funcional da acumulação-legitimação. Para tanto construiu-se um modelo interpretativo cujo desafio metodológico foi demonstrar empiricamente, em termos qualitativos e quantitativos, a identidade dos dois programas desenvolvidos ao longo de 40 anos pelo Sistema executor da política brasileira de extensão rural, ou seja, os programas agropecuário e de bem-estar social, com a seletividade estatal voltada, respectivamente, para a acumulação e a legitimação.

Constatou-se que na primeira década da extensão rural no Brasil prevaleceu a orientação humanista, de cunho assistencialista, muito identificada com as ações de legitimação do Estado, porquanto priorizava a promoção integral do homem. A sua clientela preferencial era o pequeno agricultor e sua família, expostos a intervenções cujo objetivo era a mudança e a formação de hábitos, condutas e habilidades que viabilizassem o seu progresso social e econômico. O crédito rural supervisionado era a modalidade apropriada para respaldar este tipo de atividade já que cobria financeiramente não apenas as operações agropecuárias mas também o plano de administração do lar. Foi um período em que a agricultura, embora exercendo função importante de suporte financeiro do programa de industrialização do País, mediante a transferência de excedente econômico, via confisco cambial, crescia extensivamente, não sendo cogitadas intervenções governamentais mais agressivas no sentido de transformar a sua base técnica. Uma observação facilmente constatada ao se examinar o Plano SALTE e o Plano de Metas.

Na década de 60, os planos governamentais, a começar pelo Plano Trienal, se preocupariam em fixar diretrizes para transformar a base técnica da agricultura, no sentido de aumentar a produção e a produtividade. Como consequência, as agências governamentais e as entidades privadas, financiadas pelo poder público, passaram a ser exigidas, com rigor, no cumprimento do disposto naquelas diretrizes. É a partir de então que o Sistema de extensão rural sai do isolamento que caracterizava as suas ações para participar de um esforço de planejamento global de desenvolvimento do País, que conferia dinamismo à política agropecuária. Isto significou uma transformação na filosofia e modelo operacional do Sistema que passou a se orientar para o difusionismo produtivista que chega ao paroxismo quando o Estado assume mais diretamente o controle das ações, ao criar uma empresa pública, a EMBRATER, em substituição à ABCAR, uma entidade do direito privado, sem finalidade lucrativa. Esta orientação caracteriza-se pela exacerbação do trabalho de difusão de moderna tecnologia agropecuária, apoiado numa política de crédito rural, a juros altamente subsidiados, em detrimento das ações na área de bem-estar social que quase desaparecem da programação. Os grandes empresários se tornam clientes preferenciais da

empresa que assume o fomento à produção como tarefa mais importante do que o trabalho educativo informal que caracterizou os primórdios da extensão rural. A evidência empírica deste procedimento seletivo é amplamente demonstrada no Capítulo 7 utilizando-se como principais indicadores a trajetória evolutiva do quadro de pessoal técnico dedicado aos programas agropecuário e de bem-estar social do Sistema e o uso das modalidades de crédito rural supervisionado e crédito rural orientado, este último um instrumento exclusivo de suporte de atividades produtivistas da empresa rural.

A crise econômica que se instala no começo dos anos 80, tornaria inviável o prosseguimento da modernização da base técnica da agricultura, no ritmo experimentado na década anterior, tendo como vetor o crédito rural subsidiado. Isso refletiu nas diretrizes governamentais para a política de extensão rural que recomendava expressamente o retorno à prioridade aos pequenos agricultores, reabrindo espaço para o humanismo assistencial. Uma orientação consentânea com as definições do III PND, já que este perdera o ufanismo triunfal dos PNDs antecessores, e sinalizava estratégias políticas de legitimação para enfrentamento de questões sociais, cujas soluções eram antes colocadas como mera consequência das conquistas econômicas.

Mas este humanismo assistencialista evoluiria para um modelo tentativo de humanismo crítico, nas asas das expectativas mudancistas, a partir de 1985. Animado com a proposta inicial de política agrícola e agrária da Nova República, sob o signo da democratização e do que ela proclamava como resgate da dignidade e cidadania das massas excluídas do modelo econômico anterior, o Sistema de Extensão Rural redefinia a sua filosofia e ação. Insistiria na prioridade ao pequeno agricultor, mas incluindo também os trabalhadores rurais sem terra e suas famílias, abraçando o Programa Nacional de Reforma Agrária que pretendia assentar mais de 1,5 milhão de famílias. Estimularia o associativismo e o cooperativismo, mas de forma livre e não tutelada, de modo que os agricultores organizados fossem sujeitos da sua própria ação na luta reivindicatória para o exercício democrático de sua cidadania. Reforçaria os métodos e estratégias de abordagem

extensionista, mas dentro de uma perspectiva de relacionamento dialógico e horizontal dos extensionistas com os agricultores. Finalmente, a tecnologia seria um componente importante de sua ação para a modernização da agricultura, mas dentro do compromisso de adotar padrões ecologicamente equilibrados, tecnicamente sustentados, e socialmente justos.

A EMBRATER, enquanto coordenadora nacional do Sistema de Extensão Rural, mal pôde implantar as primeiras medidas concretas no sentido desta transformação. Mudara a correlação de forças políticas de sustentação da Nova República e uma reforma ministerial, em 1986, imporia nova motivação de seletividade de política expressa no retorno às exigências do produtivismo, com vistas à obtenção das "supersafras" agrícolas. Todavia, o golpe final contra a possibilidade de se implantar o humanismo crítico como uma unidade de orientação filosófica e operacional do Sistema como um todo, viria com a extinção da EMBRATER.

Os fatos demonstram que à esta postura mais avançada da EMBRATER que contrariava o retrocesso conservador assumido pela Nova República, não podem ser creditados os motivos de sua extinção. Embora a questão não tenha sido abordada em profundidade, é notório que desde o último governo militar já se cogitava essa medida, sob a alegação de reduzir o déficit público, através de extinção, fusão ou privatização de órgãos estatais da administração direta e indireta. Contudo, parece plausível, também, que esta solução, muito provavelmente, jamais seria pensada na Nova República, não tivesse esta retroagido no seu ideário inicial reformista, inspirado no movimento de rua das *diretas já* que empolgou a nação e lhe deu legitimidade. É que a EMBRATER foi seguramente um dos organismos que mais absorveu e batalhou para a implantação, no setor agrícola e agrário, dos preceitos que deveriam constituir os compromissos da Nova República.

6. Confirma-se, portanto, a hipótese de trabalho de que os deslocamentos sucessivos de ênfase nas orientações filosófica e operacional do Sistema executor da política de extensão rural, no Brasil, decorrem de um procedimento seletivo do Estado, de caráter classista, na definição de suas macropolíticas que repercutem nas políticas agrícolas, sempre procurando conciliar os requisitos

funcionais da acumulação capitalista e sua legitimação. Trata-se de uma conclusão baseada na verificação empírica de um modelo interpretativo construído a partir desses pressupostos de seletividade, aplicado à análise da política de extensão rural no Brasil, ao longo de quatro décadas. Nesse modelo, a orientação produtivista da extensão rural corresponde às exigências de um maior comprometimento com as macropolíticas estatais voltadas para a acumulação capitalista, enquanto a orientação humanista, denota uma intervenção mais identificada com as ações de legitimação. As variáveis indicadoras dessas orientações que denotam o sentido divergente da seletividade foram submetidas a testes estatísticos de correlação cujos resultados se apresentaram altamente significativos na direção esperada.

Assim, o predomínio da orientação humanista da extensão rural, seja versão assistencialista, seja na versão crítica, mostra-se como uma resposta institucional à ação legitimadora do Estado, em situações conjunturais em que os requisitos funcionais da acumulação são atendidos primordialmente por outros tipos de políticas públicas que não a extensão rural. Por outro lado, a predominância da orientação produtivista, na sua versão mais extremada, é identificada como uma resposta institucional ao desenvolvimento do processo de valorização do capital, em situações em que os requisitos formais da acumulação estão privilegiados na política de extensão rural.

7. A despeito do modelo sugerido ter-se revelado útil à microanálise da política de extensão rural, convém salientar as limitações quanto à sua aplicação que se presta preferencialmente ao exame de políticas estatais cujas agências executoras, instrumentos de tais políticas, desempenhem ao mesmo tempo ações voltadas para a acumulação e legitimação. É o caso do sistema de extensão rural que historicamente desenvolve dois grandes programas: um direcionado para o aumento da produtividade agropecuária e outro voltado para o bem-estar social.

Nestas condições, é possível acompanhar a trajetória de crescimento ou retração de tais programas indicadores do desempenho funcional voltado para a acumulação e legitimação,

contextualizando-os na evolução histórica dos planos nacionais de desenvolvimento e suas macrodefinições que refletem os diversos níveis de política setorial. No caso da extensão rural, observou-se, por exemplo, que nos períodos em que o Estado dispõe de capital em abundância, sem maiores restrições, ele concentra todo o peso de sua máquina em intervenções preferencialmente voltadas para a acumulação, exigindo maior esforço e concentração de recursos humanos e financeiros nos programas agropecuários de aumento da produtividade, em detrimento do programa de bem-estar social. Inversamente, quando há escassez de recursos financeiros à sua disposição, principalmente em períodos de crise ele abre espaços maiores para potencializar as ações de legitimação, ainda que, logicamente, isso não signifique maior alocação de recursos para este tipo de programa nem que a acumulação deixe de ser um objetivo preferencial. Trata-se possivelmente de uma necessidade de ocupar a capacidade ociosa das suas agências durante os anos de recessão, daí privilegiar temporariamente a assistência a uma clientela que não responde ao processo de valorização do capital com o mesmo dinamismo dos médios e grandes empresários.

8. Finalmente, cumpre salientar que a presente pesquisa, embora com as limitações já apontadas, tenha contribuído para viabilizar a demonstração da seletividade classista de políticas públicas, no seu aspecto factual positivo, não atende a outra exigência metodológica necessária para completar o rigor científico da prova. Trata-se da demonstração factual negativa, ou seja a de estabelecer a evidência sociológica do *excluído* das agendas de política pública, como consequência de uma operação seletiva negativa e sistemática do aparelho de dominação política. Neste particular, o problema da imprecisão conceitual do que seja o *não acontecimento* segue sendo um desafio metodológico sério e ao mesmo tempo um estímulo para animar futuras pesquisas nesta área temática.

ANEXO I

SINÓPSE CRONOLÓGICA DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

- 1948 - Instalam-se em São Paulo e Minas Gerais as primeiras experiências de extensão rural no Brasil. Só a experiência mineira, inspirada no modelo da *Farm Security Administration*, sob o patrocínio da *American International Association* (AIA), obtém êxito. Define-se como filosofia de trabalho a promoção humana integral, apoiada no crédito rural supervisionado (CRS), dirigido a pequenos agricultores, objetivando melhorar as suas condições de vida, através do financiamento de um plano global de administração da propriedade e do lar.
- 1956 - Cria-se a ABCAR, uma associação privada, sem finalidade lucrativa, para coordenar as ações de extensão que já se espalhavam por diversas unidades da federação, seguindo o exemplo de Minas Gerais. Compõe-se o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER)
- 1960 - Uma missão de avaliação formada por especialistas norte-americanos e brasileiros sugere medidas para a consolidação do SIBER. A ABCAR reformula a sua política de crédito, instituindo a modalidade de crédito rural orientado (CRO), específica para financiar atividades agropecuárias. Elabora-se o Primeiro Plano Diretor Quinquenal (1961-65) que registra o compromisso e a articulação do SIBER com as macropolíticas governamentais.
- 1961 - A ABCAR e suas filiadas estaduais são reconhecidas como órgãos de cooperação com o governo federal, ficando a União obrigada a contribuir com 60% dos custos dos serviços previstos pelo Plano Diretor Quinquenal.
- 1963 - O SIBER ajusta o seu Plano Diretor ao Plano Trienal do governo Goulart. O número de contratos de CRO, supera pela primeira vez, o de CRS, sinalizando uma tendência irreversível que se consolidaria com a presença cada vez maior junto a médios e grandes produtores. Este evento marca o início da orientação difusionista produtivista do SIBER.
- 1965 - É instituído pelo governo militar o Sistema Nacional de Crédito Rural como peça fundamental para alterar o atraso relativo da agricultura em relação à indústria, apontado

pelo Plano de Ação Governamental, 1964-66. O SIBER seria incorporado a essa nova estratégia, modificando a sua filosofia de ação que privilegiaria mais o fomento à produção, incluindo os grandes empresários rurais entre a sua clientela preferencial.

- 1966 - O Decreto 58.382 confirma a delegação à ABCAR para exercer em nome do Ministério da Agricultura as ações de extensão rural no Brasil, através de Convênio com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA). A esta autarquia caberia formalmente orientar, coordenar e avaliar o programa desenvolvido pelo SIBER.
- 1967 - Um encontro nacional de supervisores regionais propõe o ajustamento da extensão rural aos objetivos do planejamento global para o desenvolvimento, dando novo enfoque à filosofia e a ação extensionista e questionando a linha de trabalho de bem-estar social e de economia doméstica.
- 1968 - Intensificam-se as ações de crédito rural para financiar uso de insumos modernos requeridos pelo progresso técnico da agricultura. O Crédito se torna um fim em si mesmo, sobrecarregando os extensionistas, em prejuízo da qualidade da assistência técnica. O Plano anual do SIBER para aquele ano rende-se à hegemonia do econômico, ficando em segundo plano as intervenções no campo social.
- 1969 - Com o afastamento da AIA da Junta Governativa da ABCAR declina a influência norte-americana no SIBER. A contrapartida é a maior presença do Estado na composição dessa junta que passa a ser presidida pelo ministro da agricultura. É instituída uma taxa sobre o valor dos contratos de crédito rural, a fim de remunerar os serviços de assistência técnica.
- 1971 - O SIBER passa a ser beneficiado com recursos de 10% do Fundo de participação dos Estados, sendo-lhe exigida a presença mais forte na execução dos programas especiais do governo como o PIN, PROTERRA, PRODOESTE e outros.
- 1973 - A substituição do Ministro Cirne Lima por Moura Cavalcanti, na pasta da Agricultura provoca a desestabilização do SIBER. Reduzem-se drasticamente os recursos orçamentários da ABCAR, também esvaziada com a imposição de normas de gestão financeira, que subordinam as suas associadas estaduais diretamente ao Ministério da Agricultura.

- 1974 - É instituída a Comissão Nacional de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (COMPATER), um órgão de vida efêmera que não chegou a exercer de fato a sua função que seria articular e compatibilizar as programações da EMBRAPA e da EMBRATER.
- 1975 - A EMBRATER é criada em substituição à ABCAR, ao tempo em que o SIBER se transforma em SIBRATER. A nova empresa centraliza o controle da ação extensionista no País, mantendo descentralizada a sua execução a nível dos estados. Elege como prioridade a difusão de tecnologia agropecuária, por produto (lavoura ou criação), atuando preferencialmente junto a grandes e médios empresários. Aos pequenos produtores rurais de baixa renda resta um projeto promocional de abrangência geográfica limitada.
- 1980 - A crise econômica tem um efeito devastador no projeto de tecnificação acelerada da agricultura, via crédito subsidiado. A escassez de recursos para dar maior dinamismo à acumulação impõe o retorno à orientação humanista assistencialista da extensão rural, por determinação do Ministério da Agricultura. Os pequenos produtores voltam a constituir a clientela preferencial do SIBRATER, ficando de fora os grandes empresários.
- 1983 - Cogita-se, pela primeira vez, a fusão EMBRAPA-EMBRATER, por sugestão de uma comissão de desestatização da Secretaria do Planejamento da Presidência da República.
- 1984 - Acontecem os seminários internos do SIBRATER que tiveram grande importância para que fossem repensados aspectos conceituais e estratégicos do sistema, dentro de uma perspectiva crítica, ante à perspectiva de transformações políticas que se prenunciavam na crista da grande mobilização popular pelo retorno ao Estado de direito.
- 1985 - Assume a presidência da EMBRATER Romeu Padilha de Figueiredo que reafirma o compromisso de colocar o SIBRATER essencialmente voltado para os pequenos e médios agricultores, em consonância com as demandas do 4º Congresso da CONTAG e com as diretrizes do I PND da Nova República que tinham como pedra angular o resgate da dívida social para com os brasileiros excluídos. Era a tentativa de exercitar uma nova prática extensionista, fundada no humanismo crítico.
- 1986 - Uma reforma ministerial sinaliza mudança na correlação de forças que sustentam a Nova República que dá uma guinada de rumo radical, em prejuízo dos seus compromissos reformistas. O setor agrícola retoma a estratégia produtivista, deixando de lado a questão da

reforma agrária, do desenvolvimento rural integrado e da viabilização dos pequenos produtores. Volta a ser cogitada a fusão EMBRAPA-EMBRATER.

- 1988 - O ministro chefe da SEPLAN João Batista Abreu anuncia a "operação desmonte" a pretexto de enxugar a máquina estatal e reduzir o déficit público. Entre as empresas e órgãos a serem extintos constava a EMBRATER. A partir daí a empresa não teve mais condições de implantar a pretendida prática renovadora da extensão rural. Todos os recursos foram mobilizados em defesa da sobrevivência do Sistema, numa campanha que contou com o apoio de representações classistas patronais e de trabalhadores do setor agrícola, além de outros setores da sociedade civil..
- 1989 - Em janeiro a EMBRATER é dissolvida pelo Decreto 97.455. Uma irresistível pressão da sociedade civil e de muitos executivos estaduais, municipais, além de deputados e vereadores, faz com que o Congresso aprove um Decreto Legislativo de autoria do senador Maurício Correia, sustando o decreto presidencial.
- 1990 - A EMBRATER é definitivamente dissolvida no dia da posse do presidente Collor, por uma medida provisória que seria aprovada pelo Congresso Nacional. Pelo Decreto 99.916 a coordenação do SIBRATER passa a ser exercida pela EMBRAPA, através de uma Secretaria de Extensão Rural, (SER) ligada à presidência da empresa.
- 1993 - Pelo Decreto 936 de 23/09/93, a coordenação do SIBRATER sai da EMBRAPA, passando a ser exercida pela Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. 1989. O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. Brasília: IPEA. **Planejamento e Políticas Públicas**, (1):7-31.
- ALEXANDER, Jeffrey C. 1987. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2(4):5-42.
- ALTHUSSER, Louis. 1971. Ideology and ideological state apparatus. In: _____. **Lenin and philosophy and other essays**. London: NLB.
- _____. 1979. **A favor de Marx**. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____ & BALIBAR, Étienne. 1979. **Ler "O capital"**. Rio de Janeiro: Zahar.
- ALVES, Alaor C. 1987. **Estado e ideologia: aparência e realidade**. São Paulo: Brasiliense.
- ALVES, Eliseu. 1973. Fomento e extensão rural. In: Pastore, J. (coord). **Agricultura e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: APEC/ABCAR. p. 231-239.
- ANDERSON, Perry. 1986. As antinomias de Antonio Gramsci. In: ____ et al. **Crítica marxista; a estratégia revolucionária na atualidade**. São Paulo: Juruês, p. 7-74.
- ARAGÃO, J. Guilherme. 1950. O cargo público na sociedade colonial. **A Manhã**. Edição de 9/4/50. (citado por Faoro 1989:174).
- ARON, Raymond. s.d. **A propósito da teoria política**. Brasília: Centro de Documentação Política e Relações Internacionais da UnB, reproduzido de: *Revue Francaise de Science Politique* 12 (1):1962.
- ASCHCRAFT, Richard. 1977. A análise do liberalismo em Weber e Marx. In: COHN, G. (org.) **Sociologia: para ler os clássicos**. Rio de Janeiro: Livros Tecnicos e Científicos.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL (ABCAR). 1958. **Expressões e termos usados em extensão rural e crédito supervisionado**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1960a. **Relatório da missão de avaliação; sistema de extensão rural e crédito supervisionado no Brasil**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1960b. **Plano Diretor; quinquênio 1961-65**. Rio de Janeiro: ABCAR.

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL (ABCAR) 1960c. **Reformulação da política de aplicação de crédito rural em associação com a extensão rural**; novas diretrizes e medidas propostas. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1961. **Plano de trabalho para 1962**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1962. **Programa de trabalho para 1963**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1963. **Integração dos serviços de extensão rural no Plano Trienal**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1964. **Plano de trabalho e orçamento para 1985**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1965. **Plano de trabalho para 1966**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1966. **Plano de trabalho para 1967**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1968a. **Avaliação do Plano Diretor 1961-65**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1968b. **Plano de trabalho para 1968**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. 1974. **Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rrural: síntese estatística**. Rio de Janeiro: ABCAR.
- _____. s.d.. **Síntese do projeto de fomento: programa corredores de exportação**; atuação do SIBER. Rio de Janeiro: ABCAR.
- BACHRACH, Peter & BARATZ, Norton. 1962. The two faces of power. **The American Political Science**, 56:947-52.
- _____. 1963. Decisions and non-decisions: an analitical framework. **The American Political Science Review**, 57:632-42.
- _____. 1970. **Power and poverty**. New York: Auflage. (citado por Offe 1984a).
- BERTERO, Carlos. 1985. **Administração pública e administradores: perspectivas históricas e eventos recentes**. Brasília: FUNCEP.
- BESKOV, Paulo. 1987. **O sistema financeiro rural no Brasil**; um breve histórico. Brasília: IPLAN/IPEA.
- BLOCK, Fred. 1985. Political choice and the multiple "logics" of capital. **Theory and Society**, 15:175-91.
- BOBBIO, Norberto. 1979. Existe uma doutrina marxista de Estado? In: _____. et al. **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, p. 13-31.

- BOBBIO, Noberto. 1987. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal.
- BOVERO, Michelangelo. 1987. O modelo hegel-marxiano. In: Bobbio, N. & _____. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense. p. 101-79.
- BOYER, Robert. 1980. **A teoria da regulação; uma análise crítica**. São Paulo: Nobel.
- BRASIL. Conselho de Ministros. 1961. **Programa de Governo; bases; análise de situação econômica e social do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional.
- _____. Presidência da República. 1962. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-65** (síntese). Rio de Janeiro: Imprensa Oficial.
- _____. Ministério do Planejamento e Coordenadoria Econômica. 1964. **Programa de ação econômica do governo: 1964-1967**. (Síntese). Brasília.
- _____. Ministério da Agricultura. 1967. **Carta de Brasília; diretrizes básicas e gerais da política nacional da produção agropecuária**. Brasília: Ministério da Agricultura.
- _____. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. 1969. **Programa estratégico de desenvolvimento - 1968-1970. Áreas estratégicas I e II: Agricultura e abastecimento**. Brasília: MINIPLAN.
- _____. Presidência da República. 1971. **I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-74**. Brasília: SEPLAN.
- _____. Presidência da República. 1974. **II Plano nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: SEPLAN.
- _____. Presidência da República. 1981 **III Plano nacional de Desenvolvimento 1980/85**. Brasília: SEPLAN.
- _____. Ministério da Agricultura 1985a. **Diretrizes para a agricultura nacional**; documento preliminar. Brasília: MA.
- _____. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. 1985b. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-89)**. Brasília: SEPLAN.
- _____. Ministério da Agricultura. 1986. **Plano de Metas: política agrícola**. Brasília: EMBRATER.
- _____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. 1990a. Diretrizes de política econômica para a agricultura. **Portaria 477 de 15/08/90**. Publicada no **Diário Oficial da União**, Seção I de 16/08/90, p. 15524-7.

- BRASIL. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. 1990b. **Plano Plurianual 1991-95; ações do MARA**. Brasília: MARA.
- _____. Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. 1991. **Lei agrícola. Reunião técnica integrada MARA e Secretarias de Agricultura, I**. Brasília: MARA.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. 1977. **Estado e desenvolvimento industrializado; esboço de uma economia política periférica**. São Paulo: Brasiliense.
- _____. 1981. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense.
- BUARQUE de HOLLANDA, Sérgio. 1973. **As origens do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio.
- BUNGE, Mario. 1987. **Epistemologia; curso de atualização**. São Paulo: EDUSP.
- BURSZTYN, Marcel. 1984. **O poder dos donos**. Petrópolis: Vozes
- CAIADO, Ronaldo. 1991. Vítimas da burocracia. **Correio Braziliense**. Seção opinião. Edição de 27/08/91.
- CAMPELO, Aloisio M. C. 1973. Estratégia e organização da extensão rural. In: Pastore, J. (org.) **Agricultura e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: APEC/ABCAR, p. 217-250.
- CAMPELO, Aloisio M. C. & SOUZA, Amauri de. 1972. **A análise institucional do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1960-1972**. S.l., s.e.
- CAMPOS, Lauro. 1991. **O PT frente à crise do capitalismo**. Brasília: s.e.
- CANUTO, João C. 1984. **Capital, tecnologia na agricultura e o discurso da EMBRATER**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, RS.
- CAPORAL, Francisco R. 1991. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, RS.
- CARDOSO, Fernando H. 1971. Estado capitalista e marxismo. **Estudos CEBRAP** n. 21 jul-set.
- _____. 1975. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1979. Teoria da dependência ou análise concreta de situações de dependência? In: ____ **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo: Difel. p. 123-39.
- _____ & FALETTO, Enzo. 1975. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARNOY, Martin. 1988. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus.

- CARVALHO, Apolonio (org.) 1989. Salários, preços e lucros. In: **Brasil Urgente**; Economia. São Paulo: Partido dos Trabalhadores. p.7-11.
- CASTRO SANTOS, Maria H. 1987. Fragmentação e informalismo na tomada de decisão; o caso da política de álcool combustível. **DADOS; Revista** 30(1):73-92.
- CAVALLI, Alessandro. 1986. Classe. In: Bobbio, N (org.). **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UnB.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). 1982. **Documento enviado ao presidente Figueiredo**. Brasília: CNA. (citado por Couto 1984).
- _____. 1983. **Nota oficial sobre os rumos da política agrícola**. Brasília: CNA. (citado por Couto 1984).
- CORREIO BRAZILIENSE. 1988. **Iris é contra cortes nos recursos das EMATER**. Brasília: edição de 28/788.
- _____. 1991. **Pacote agrícola devolve poder a Cabrera**. Brasília: edição de 7/7/91.
- COSTA, Jorge da. 1971. **Planejamento governamental; a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- COUTINHO, Carlos N. 1987. Do ângulo do marxismo: comentário ao ensaio "O novo movimento teórico" de Jeffrey Alexander. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2(4):39-42.
- _____. 1989. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: ____ **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1989. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento**. Rio de Janeiro: Campus.
- COUTINHO, Luciano & REICHSTUL. 1975. **O setor produtivo estatal e o ciclo**. Campinas: UNICAMP. (mimeo). (Citado por Garcia 1978).
- COUTO, Vitor de A. 1984. **Cinco anos de políticas agrícolas: questionando a prioridade**. Salvador: Federação da Agricultura do Estado da Bahia.
- CRENSON, Matthew. A. 1971. **The un-politics of air pollution; a study of non-decision making in cities**. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- DAVIES, John & GOLDENBERG. 1975. **A compt of agrobusiness**. Harvard University. (citado por Guimarães 1976).
- DEARLOVE, John. 1990. Bringing the constitution back in: political science and state. **Political Studies**, 37(4):521-539.

- DÉ CARLI, Gileno. 1984. **O empresariado na economia**. Recife: Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco.
- DELFIN NETO, Antonio. 1984. Pronunciamento de abertura. Simpósio nacional sobre a agropecuária brasileira na conjuntura atual. **Anais**. Brasília: Câmara dos Deputados. p. 41-44.
- DELGADO, Guilherme. 1985. **O capital financeiro e a agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone.
- DINIZ, Eli & LIMA, Maria Regina S. de. 1971. Elites e desenvolvimento: administradores públicos. **Dados**, (8):120-22.
- EASTON, David. 1968. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 1970. Uma tentativa de análise dos sistemas políticos. In: Amorim, M. S. (org.) **Sociologia Política II**. Rio de Janeiro: Zahar p. 22-42.
- ELSTER, Jon. 1985. **Making sense of Marx**. Cambridge: University Press. (Citado por Levine, Sober e Wright 1989).
- _____. 1989. **Marx hoje**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMBRATER). 1975. **Marco geral de referência; estrutura operacional, modelo, estratégia e diretrizes de trabalho**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1976. **Relatório de atividades em 1975**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1977. **Desempenho em 1976**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1978a. **Extensão rural no Brasil (evolução e situação atual)**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1978b. **Desempenho em 1977**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1979a. **Diretrizes para a assistência técnica e extensão rural** (aprovadas pelos dirigentes do SIBER em sessões plenárias de 16 e 17/05/79). Brasília: EMBRATER.
- _____. 1979b. **Desempenho em 1978**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1980. **Desempenho em 1979**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1981. **SIBRATER: Relatório de atividades 1980**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1982. **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1981**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1983. **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1982**. Brasília: EMBRATER.

- EMBRATER. 1984. **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1983**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1985a. **Sugestões para o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural** (produto do programa interno de seminários realizados no segundo semestre de 1984). Brasília: EMBRATER.
- _____. 1985b. **Política agrária; proposições para o novo governo**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1985c. **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1984**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1986a. **Sistema EMBRATER; atividades em 1985**. Brasília: EMBRATER.
- EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMBRATER). 1986b. **Sistema EMBRATER e o Plano de Metas**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1986c. **Desempenho do Sistema EMBRATER e suas associadas no ano de 1985**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1987. **Desempenho da EMBRATER e suas associadas no ano de 1986**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1988. **Sistema EMBRATER: Relatório do desempenho em 1987**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1989a. **Diretrizes para o Sistema EMBRATER em 1990**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1989b. **Uma política nacional de assistência técnica e extensão rural; proposições para o novo governo brasileiro**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1989c. **Sistema EMBRATER: Relatório do desempenho em 1988**. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1990. **O governo federal e a assistência técnica e a extensão rural na década de 90: uma proposta de trabalho**. Brasília: EMBRATER.
- _____. s.d. **O I PND da Nova República; agricultura; assistência técnica e extensão rural**. Brasília: EMBRATER.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). 1980. **Relatório ano 8**. Brasília: EMBRAPA.
- _____. Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural. 1991. **Proposta de coordenação do SIBRATER pela EMBRAPA**. Brasília: EMBRAPA.

- EMBRAPA. 1993. **Estatística do público assistido pelo SIBRATER entre 1988 a 1992.** (folhas soltas).
- ENGELS, Friedrich. 1961. Prefácio à guerra camponesa na Alemanha. In: Marx, K. & _____. **Obras escolhidas, II.** Rio de Janeiro: Vitória. p.191-204.
- _____. 1979. Carta a Van Patten. In: Marx, K. & _____. **A comuna de Paris.** Belo Horizonte: Aldeia Global. p. 41.
- ETZIONI, Amitai. 1968. **The active society.** New York: The Free Press. (citado por Offe 1984b).
- EVANS, Peter B. 1980. **Tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar.
- EVERS, Tilman. 1987. **El Estado en la periferia capitalista.** Mexico: Siglo Veintiuno.
- FALEIROS, Vicente de P. 1980. **A política social do Estado capitalista.** São Paulo: Cortez.
- FAORO, Raymundo. 1987. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** Rio de Janeiro: Globo. v. 1 e 2.
- FAVROD, Charles-Henri (org.). 1977. **O marxismo.** Lisboa: Dom Quixote.
- FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DA BAHIA (FAEB). 1979. Editorial do presidente. In: **Relatório do ano de 1978.** Salvador: FAEB.
- FERNANDES, Florestan. 1976. **A revolução burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Zahar.
- FIGUEIREDO, Romeu P. de. 1979. **Extensão rural: extensão do capitalismo? análise do sistema ABCAR/EMBRATER (1948-1979).** S.l., s.e. (versão preliminar).
- _____. 1984. Extensão rural no Brasil: novos tempos. **Rev. Bras. Tecnol., 15(4):19-25.**
- _____. 1985a. **A extensão rural na Nova República.** Palestra proferida na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. Brasília: EMBRATER.
- _____. 1985b. **Os desafios da extensão rural brasileira: anseios democráticos numa economia subdesenvolvida.** Brasília: EMBRATER.
- _____. 1991. Do discurso mudancista da Nova República ao Plano Collor, passando pelo Plano Verão: a saga extensionista e a Operação Fênix. In: Ming, L. C., Cunha, J. e Peres, E. (orgs.). **Uma história de luta.** Brasília: FASER. p. 107-14.
- FONSECA, Luiz. 1973. Promoção humana e extensão rural. In: Pastore J. (org.) **Agricultura e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: APEC/ABCAR, p.240-50.

- FONSECA, Luiz. (org.) 1975. **Subsídios para a estruturação operacional da EMBRATER**. Brasília: EMBRATER.
- FREIRE, Paulo. 1970. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FURTADO, Celso. 1976. **Prefácio à nova economia política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GARCIA, Fernando C. 1978. Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo. In: IPEA. **Modernização administrativa**; Coletânea de monografias. p.5-36.
- _____. 1984. Políticas de incentivos econômicos para a agricultura. In: Seminário Agricultura: horizonte 2000. **Anais**. Brasília: MA/SUPLAN - FAO p.301-311.
- GARCIA-PELAYO, Manuel. 1974. **Burocracia y tecnocracia**. Madrid: Alianza Universidad.
- GATTI, Bernadette A. & FERES, Nagib L. 1975. **Estatística básica para ciências humanas**. São Paulo: Alfa-Omega.
- GAZETA DE NOTÍCIAS. **Iris diz que manutenção da EMBRATER possibilitou safras recordes no País**. Rio de Janeiro: edição de 28/07/88.
- GAZETA MERCANTIL. 1988. **Iris defende a extensão rural**. São Paulo: edição 28/07/88.
- GIANNOTTI, Arthur. 1981. Além do capitalismo? In: Bresser Pereira. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense. p. 167-70.
- GILBERT, Jess & HOWE, Carolyn. 1991. Beyond "state vs. society": theories of the state and New Deal agricultural policies. **American Sociological Review**, 56(2):204-240.
- GIRGLIOLI, Pier. 1986. Burocracia. In: Bobbio et al. **Dicionário de política**. Brasília: UnB. p.124-30.
- GORENDER, Jacob. 1983. Apresentação. In: Marx, K. **O capital, I**. São Paulo: Abril, p. vii-lxxii.
- GORZ, A. 1982. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense.
- GOZZI, Gustavo. 1986. Estado contemporâneo. In Bobbio, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília: UnB. p. 401-409.
- GRACIARENA, Jorge. 1984. El Estado latinoamericano en perspectiva. **Pensamiento Iberoamericano**, (5):39-74. Enero-junio.
- GRAHAM, Lawrence. 1968. **Civil service reform in Brazil: principles versus practice**. Austin: University of Texas Press.
- GRAMSCI, Antonio. 1989a. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização.

- GRAMSCI, Antonio. 1989b. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização.
- _____. 1989c. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização.
- GRAZIANO DA SILVA, José. 1984. **O que é a questão agrária**. São Paulo: Brasiliense.
- _____. 1986. Por uma nova política agrícola. **Rev. Econ. Rural**, 24(3):283-92.
- _____. 1989. A gestão das políticas na agricultura. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, 27(3):309-325.
- GRUPPI, Luciano. 1986. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM Editores.
- GUEDES PINTO, Luis C. 1980. **Notas sobre política agrícola e crédito rural**. Campinas: s.e.
- GUIMARÃES, Alberto P. 1968. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Vozes.
- _____. 1976. O complexo agroindustrial. **Reforma agrária** (Boletim da ABRA), 6(1-2):1-22.
- _____. 1982. **A crise agrária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HABERMAS, Jürgen. 1988. Problemas de legitimação no Estado moderno. In: _____. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense. p. 219-47.
- HALL, Stuart. 1983. O interior da ciência: ideologia e sociologia do conhecimento. In: _____. **Da ideologia**. Rio de Janeiro: Zahar
- HIRSCH, Joachim. 1977. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: Poulantzas, N. (org.) **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal. p. 85-111.
- _____. 1990. O problema da dedução da forma e da função do Estado burguês. In: _____. **A teoria do Estado: materiais para a reconstrução da teoria marxista do Estado**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p.143-58.
- HOFFMAN, Rodolfo & Kageyama, Ângela. A modernização da agricultura e a distribuição de renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 15(1):171-208.
- HOOKS, Gregory. 1990. From an autonomous to a captured state agency: the decline of New Deal in agriculture. **American Sociological Review**, 55(1):22-43.
- IANNI, Octavio. 1979. **Estado e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização.
- ILCHMAN, W. F. & UPHOFF. 1969. **The political economy of change**. Berkeley: University of California Press.
- IUPERJ. 1978. **Administradores públicos de alto nível na burocracia brasileira: o caso do Ministério da Agricultura**. Rio de Janeiro: IUPERJ.

- JORNAL DE ALAGOAS. 1988. **Collor apela a Sarney para manter a EMBRATER**. Maceió: edição de 17/08/88.
- JORNAL DO BRASIL. 1988. **EMBRATER tenta resistir**. Rio de Janeiro: edição de 10/08/88.
- KAPLAN, Abraham. 1969. **A conduta na pesquisa; metodologia para as ciências do comportamento**. São Paulo: Herder/EDUSP.
- KEAT, Russel & URRY, John. 1976. **Social theory as science**. London: Routledge & Keagan Paul Ltda.
- KUHN, Thomas. 1987. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva.
- LACLAU, Ernesto. 1978. **Política e ideologia na teoria marxista** (capitalismo, fascismo e populismo). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. 1988. Teorias marxistas del Estado; debates y perspectivas. In: Lechner, N. (org.). **Estado y política en America Latina**. Mexico: Siglo Veintiuno. p. 25-59.
- LEFORT, Claude. 1984. Que és la burocracia. In: Oszlak, O. (org.) **Teoria de la burocracia**. Buenos Aires: Paidós. p. 18-35
- LENHARDT, Gero & OFFE, Claus. 1984. Teoria do Estado e política social: uma tentativa de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores de política social. In: Offe, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 122-139.
- LÊNIN, Wladimir. 1987. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Hucitec.
- LEVINE, Andrew, SOBBER, Elliot e WRIGHT, Erik. 1989. Marxismo e individualismo metodológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 11(4):57-70.
- LIMA, Luiz A. de O. & BELLUZZO, Luiz G. 1981. O capitalismo e os limites da burocracia. In: Bresser Pereira. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Brasiliense. p. 179-96.
- LINDBLOM, Charles. 1981. O processo de decisão política. Brasília: UnB.
- LIPIETZ, Alain. 1984. **Position des problèmes et propositions theoriques**. Paris: CEPREMAP. (citado por Possas 1988:196).
- LOUSA DA FONSECA, Maria T. 1985. **A extensão rural no Brasil, um projeto para o capital**. São Paulo: Loyola.
- LUHMANN, Niklas. 1970. Soziologie als theorie sozialer system. In _____. **Sociologische aikflaerung**. Opladen: Koeln. (Citado por Offe 1984b:154).

- LUHMANN, Niklas. 1980. **Legitimação pelo procedimento**. Brasília: Ed UnB.
- LUKÁCS, Georg. 1975. Que és marxismo ortodoxo. In: ____ **Historia y consciencia de classe**. Barcelona: Grijolbo. p.1-27.
- MARCELINO, Gileno. 1987. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República. (Série Reforma Administrativa, 1).
- MARCUSE, Herbert. 1978. **Razão e revolução**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINE, George. 1990. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, (3):3-39.
- MARTINS, Carlos E. 1974. **Tecnocracia e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense.
- MARTINS, Luciano. 1984. Expansão e crise do Estado (reflexões sobre o caso brasileiro). **Pensamiento Iberoamericano**, (5):329-354.
- _____. 1985. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINS, Paulo H. 1990. O imaginário oligárquico e a modernização agrária no Brasil: pilhagem, apropriação e especulação. **Sociedade e Estado**, 5(1):49-69.
- _____. 1993. **Contra o feitiço patrimonial: a alforria das cidades**. Trabalho apresentado no 17º Encontro Anual da ANPOCS (cópia xerox).
- MARX, Karl. 1961a. A guerra civil na França. In: ____ & Engels, F. **Obras escolhidas, II**. Rio de Janeiro: Vitória. p. 41-105.
- _____. 1961b. Prefácio à contribuição à crítica da economia política. In: ____ & Engels. **Obras Escolhidas, I**. Rio de Janeiro: Vitória. p. 300-3.
- _____. 1961c. Carta a Annenkov. In: ____ & Engels, F. **Obras Escolhidas, III**. Rio de Janeiro: Vitória. p. 244-53.
- _____. 1961d. As lutas de classe na França. In: ____ & Engels, F. **Obras escolhidas, I**. Rio de Janeiro: Vitória. p. 111-98.
- _____. 1965. **Miséria da filosofia**; resposta à "filosofia da miséria" de Pierre Joseph Proudon. Rio de Janeiro: Ed. da Leitura.
- _____. 1983. Prefácio da edição francesa. **O Capital**: crítica da economia política; vol. I, tomo 1. São Paulo: Abril.
- _____. 1984a. **Crítica ao Programa de Gotha**. Rio de Janeiro: Ciência e Paz.

- MARX, Karl. 1984b. O processo de circulação do capital. In: _____. **O Capital**: crítica da economia política; vol. II, tomo 2. São Paulo: Abril.
- _____. 1985. Gênese da renda fundiária capitalista. In: _____. **O capital**; crítica da economia política; vol. III, tomo 2. São Paulo: Abril. p. 245-66.
- _____. 1988. O dezoito brumário de Luis Bonaparte. In: **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. São Paulo: Nova cultural. p. 5-60. (Os pensadores, II).
- _____. 1989a. Contribuição à crítica da filosofia do direito de Hegel. In: _____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70. p. 77-93. (Textos filosóficos).
- _____. 1989b. A questão judaica. In: _____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70. p. 35-73. (Textos filosóficos).
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. 1980. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Ched.
- _____. 1984. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec.
- MATHIAS, Gilberto & SALAMA, Pierre. 1983. **O Estado superdesenvolvido**; das metrópoles ao Terceiro Mundo. São Paulo: Brasiliense.
- McLENNAN, Gregor, MOLINA, Victor, e PETERS, Roy. A teoria de Althusser sobre ideologia. In: Centre for Contemporary Cultural Studies da Universidade de Birmingham (org.). **Da ideologia**. Rio de Janeiro: Zahar. p.101-37.
- MELLO, João M. C. de. 1982. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Martins Fontes.
- MILLIBAND, Ralph. 1972. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 1986. Resposta a Nicos Poulantzas. In: Blackburn, Robinson (org.). **Ideologia na ciência social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MONTEIRO, Jorge V. 1983. Mecanismos decisórios de política econômica no Brasil. **Revista IBM**, 4(16):18-24.
- MOSHER, Arthur. 1955. **Technical cooperation in Latin American: case study of the agricultural program of ACAR in Brazil**. Washington: National Planning Association. (citado por Queda, 1987).
- MUELLER, Charles C. 1980. Uma abordagem para o estudo de políticas agrícolas no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia. Nova Friburgo. **Anais**. Brasília: ANPEC. p.463-506.
- _____. 1988. Evolução e características do setor público agrícola no Brasil; bases do seu desempenho. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, 26(3):241-274.

- MUELLER, Charles. 1990. Políticas governamentais e expansão agropecuária no Cento-Oeste. **Planejamento e Políticas Públicas**, (4):45-47.
- MÜLLER, Geraldo. 1981. **O complexo agroindustrial**. São Paulo: FGV.
- _____. 1986. A economia política do CAI. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 24, Lavras. **Anais**. Brasília: SOBER. p. 347-67.
- _____. 1991. Observações sobre a noção de complexo agroindustrial. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, 8(1-3):28-37. Brasília: EMBRAPA. (substitui Cad. Dif. Tecnol.).
- MUNHOZ, Dércio G. 1982. **Economia agrícola; agricultura: uma defesa dos subsídios**. Rio de Janeiro: Vozes.
- _____. 1990. A lógica cruel da política agrícola. Brasília: NESP/UnB. **Programa de estudos sobre a fome**. out/dez.
- MUTTI, Antonio & SEGATTI, Paolo. 1979. **A burguesia de Estado: estrutura e funções da empresa pública**. Rio de Janeiro: Zahar.
- NASCIMENTO, Elimar. 1984. Hegemonia em Gramsci: uma teoria das relações políticas nas sociedades modernas? **Ensaio**, (13):67-84.
- _____. 1991. **Notas a respeito da Escola francesa da regulação**. Brasília: UnB. (Série Sociologia, 78).
- NASCIMENTO, Elimar & Michelangelo. 1990. Legitimação em Habermas, Luhmann e Offe. **Sociedade e Estado**, 5(2):239-260.
- O'CONNOR, James. 1977. **A crise fiscal do capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'DONNELL, Guillermo. 1976. **Estado y políticas estatales en America Latina**; hacia una estrategia de investigación. Buenos Ayres. Doc. CEDES/GLACSO n. 4.
- _____. 1991. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, (31):25-40.
- OFFE, Claus. 1975. The theory of the state and the problems of policy formation. In: Lindberg, L. (org.) **Stress and contradictions in modern capitalism**. Lexington: Lexington Books. p. 125-44.
- _____. 1976. **Laws ad the motion of reformist state policies**. s.n.t. (Citado por Carnoy 1988).
- _____. 1980. Dominação política e estruturas de classe; contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In: Vogt, W., Frank, S. e Offe, K. **Estado e capitalismo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- OFFE, Claus. 1984a. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 140-77.
- _____. 1984b. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 216-33.
- _____. 1984c. "A ingovernabilidade"; sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 236-60.
- _____. 1984d. Critérios de racionalidade e problemas financeiros da ação administrativa. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p.216-60.
- _____. 1989a. Introdução. In:_____. **O capitalismo desorganizado**; transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense. p. 7-17.
- _____. 1989b. Trabalho: uma categoria chave? In: _____. **O Capitalismo desorganizado**; transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Brasiliense. p. 167-97.
- OFFE, Claus & RONGE, Volker. 1984. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In:_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Antonio G. de. 1987. **A origem e evolução da extensão rural no Brasil: uma análise histórico-crítica**. Tese de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG.
- OLIVEIRA, Francisco de. 1984. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. 1988. O surgimento do anti-valor; capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, (22):8-28.
- OLIVEIRA, Mauro M. 1983. **Fusão EMBRAPA x EMBRATER: por que ser contra**. Brasília: EMBRATER, (folhas soltas).
- _____. 1984. A conjugação do crédito rural à assistência técnica e extensão rural. **Cad. Dif. Tecnol.**, 1(1):71-121.
- _____. 1988. **A utopia extensionista**. Brasília: EMBRATER.
- PASQUINO, Gianfranco. 1986. Comportamentismo. In: **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UnB. p. 186-9.
- PARENTI, M. 1970. The possibilities for political change. **Politics and Society**, (1):79-90. (Citado por Offe 1984a).

- PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). 1984. **Diretrizes para as mudanças democráticas e populares na agricultura e no meio ambiente**. Curitiba: PMDB.
- PAULINELLI, Alisson. 1989. Inserção das organizações não governamentais na política agrícola brasileira. In: ____ et al. **Os desafios da agricultura brasileira nos anos 90**; da crise macroeconômica ao crescimento setorial auto-sustentado. Brasília: IICA.
- PEDONE, Luiz. 1986. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: FUNCEP.
- PEREIRA, Raimundo R. (ed.) 1984. Indicadores da miséria; a concentração de renda e da riqueza. **Retrato do Brasil, v.2**. São Paulo: Ed. Política. p. 337-40.
- PERES, José R. 1988. Desativando uma pilastra do desenvolvimento agrícola. **O Globo**. Rio de Janeiro: edição de 24/07/88.
- PERRUCCI, Gadiel. 1978. O canto de cisne dos barões do açúcar. In: **Trabalhos do Congresso Agrícola do Recife**. Recife: Fundação Estadual de Planejamento Agrícola (CEPA). Edição facsimilar comemorativa do primeiro centenário.
- PINTO, João B. 1973. Extención o educación: una disyuntiva critica. **Desarrollo Rural en las Americas** 5(3):165-186.
- POLIANO, Luiz M. 1945. **A Sociedade Nacional de Agricultura**: resumo histórico. Rio de Janeiro: Soc. Nac. de Agricultura.
- PONCIANO CAVALCANTI, Carlos. & OLIVEIRA, Mauro M. 1984. **O "sistema de convivência" como processo extensionista**. Brasília: EMBRATER.
- POPPER, Karl. 1980. **A lógica da investigação científica**. São Paulo: Abril. (Os pensadores).
- PORTELLI, Hugues. 1977. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- POSSAS, Mario L. 1988. O projeto teórico da "Escola da Regulação"; alguns comentários. **Novos Estudos CEBRAP**, (21):195-212.
- POULANTZAS, Nicos. 1977a. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: _____. (org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal. p. 3-41.
- _____. 1977b. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. 1978. **Las clases sociales en el capitalismo actual**. Mexico: Siglo Veintiuno.
- _____. 1980. **Estado, poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Graal.

- POULANTZAS, Nicos. 1982. O problema do Estado capitalista. In: Blackburn, R. (org.) **Ideologia na ciência social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PRZEWORSKI, Adam. 1985. The challenge of methodological individualism to marxist analysis. **Politics and Society**. (Citado por Levine, Sober e Wright 1989).
- QUEDA, Oriovaldo. 1987. **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola**. Tese de livre docência. Piracicaba: ESALQ.
- RANGEL, Ignácio. 1962. **A questão agrária brasileira**. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.
- REGONINI, Glória. 1986. Estado do bem-estar. In: Bobbio, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília: Ed. UnB.
- REIS, Elisa P. 1987. Comentários ao ensaio "O novo movimento teórico" de J. C. Alexander. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2(4):36-38.
- REVISTA VISÃO. 1988. **Operação desmonte; pressões contra os cortes**. São Paulo: edição de 28/08/88, p.50-2.
- REYDON, Bastian. 1989. A assistência técnica à agricultura paulista. **Cad. Dif. Tecnol.**, 6(1):49-100.
- RIBEIRO, Ivan. 1979. **A crise da economia e o pacote agrícola**. Rio de Janeiro: CPDA/EIAP/FGV.
- RIBEIRO, Ricardo P. 1985. **O Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma análise retrospectiva**. Brasília: EMBRATER. (Leituras selecionadas, 17).
- RODRIGUES, Cyro M. 1987. Gênese e evolução da pesquisa agropecuária brasileira. **Cad. Dif. Tecnol.**, 4(1):21-38.
- RODRIGUES, Lélío. 1977. **Alguns indicadores da evolução e situação da extensão rural no Brasil**. Brasília: EMBRATER.
- RODRIGUES, Roberto. 1986. A agricultura e a intervenção governamental. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 24, Lavras. **Anais**. Brasília: SOBER.
- ROEMER, John (org.). 1986. **Analitical marxism**. Cambridge: Cambridge University Press. (Citado por Levine, Sober e Wright 1986).
- ROSSI, Clovis. 1993. Maioria acha pequeno o papel do Estado na economia brasileira. **Folha de São Paulo**, Caderno 1, edição de 19/09/93.

- ROUSSEAU, Jean J. 1989. **Discurso sobre a origem e os fundamentos das desigualdades entre os homens**. Brasília: Ed. UnB.
- RUDOLPH, Loyd & RUDOLPH, Susanne. 1984. Autoridad y poder en la administración burocrática y patrimonial. In: Oszlak, O. (org.) **Teoría de la burocracia**. Buenos Aires: Paidós. p. 121-61.
- SAINT PIERRE, Hector L. 1988. **Max Weber: métodos, valores e decisão política**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Universidade de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- SANDRONI, Paulo (org.). 1989. **Dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller.
- SAYAD, João. 1978. **Crédito rural no Brasil**. São Paulo: IPE/USP. (Relatório de pesquisa, 1).
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. 1960. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- SCHIERA, Pierangelo. 1986. Estado moderno. In: Bobbio, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília: UnB.
- SCHLOTTFELDT, Carlos B., MORENO, Pedro V., RIBEIRO, Geraldo B. e CASTRO, José A. de. 1989. **Considerações sobre a Lei agrícola**. Brasília: EMBRATER.
- SCHMIDT, Benício V. 1989. Políticas sociais e transição democrática. In: Moura, A. (org.) **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice. p.141-67.
- SCHWARTZMANN, Simon. 1982. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: UnB. (Coleção Temas brasileiros).
- _____. 1987. A abertura política e a dignificação da função pública. In: Castor, B. et al. **Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: FUNCEP. p.51-86.
- SECRETARIA de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). 1985. **Cadastro das empresas estatais**. Brasília: SEPLAN.
- _____. 1989. **Perfil das empresas estatais**. Brasília: SEPLAN.
- SELZNICK, Philip. 1966. **TVA and the grass roots guide principles and organization**. New York: Happer & How.
- SEMINÁRIO Agricultura: horizonte 2000. perspectivas. 1984. **Anais**. Brasília: MA/SUPLAN - FAO.
- SILVA, José G. da. 1971. **A reforma agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar.

- SILVA, Sérgio. 1976. **Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega.
- SIMONSEN, Roberto. 1957. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional.
- _____. 1977. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**; Coletânea da polêmica Simonsen x Gudin.. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. .
- SIMPÓSIO Nacional de Agropecuária Brasileira na conjuntura atual. 1980. **Anais**. Brasília: Câmara dos Deputados.
- SISTEMA BRASILEIRO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (SIBRATER). 1967. **Subsídios para o ajustamento da extensão rural aos objetivos do planejamento global para o desenvolvimento** (Produto de Encontros Regionais). Rio de Janeiro: ABCAR.
- SKOCKPOL, Theda. 1981. Political response to capitalist crisis; neo-marxist theories of the state and the case of New Deal. **Politics and Society**, 10(2):155-201.
- SKOCKPOL, Theda & AMENTA, Edwin. 1986. States and social policies. **Annual Review of Sociology**, (12):131-57.
- SOTELO, José I. 1984. La question del Estado: estado de la question desde la perspectiva latinoamericana. **Pensamiento Iberoamericano**, (5):329-54.
- SOUSA, Sérgio A. 1979. Tecnoburocratismo e modernização. **Rev. Adm. Públ.**, 13(2):37-48.
- SUZIGAN, Wilson. 1976. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: Rezende, F. e Monteiro, J. V. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: IPEAS/INPES. (Monografia, 26).
- _____. 1989. Industrialização e política econômica. In: IPEAS/INPES. **25 anos de pesquisa econômica**. Rio de Janeiro: IPEA p.237-78.
- TAVARES, Maria da C. 1983. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. 1988. O planejamento em economias mistas. In: **Seminário Internacional Estado e planejamento: sonho e realidade**. Brasília: IPEA/CENDEC. p. 25-52.
- TOURAINE, Alan. 1976. **Les sociétés dépendents**. Paris: Ducolot. (Citado por Martins 1985).
- UNICEF/FAO/OMS/SIBER. 1973. **Avaliação dos trabalhos na área de bem-estar: análises, conclusões e recomendações** (Relatório final). Rio de Janeiro: ABCAR.
- URRY, John. 1982. **A anatomia das sociedades capitalistas: a economia, a sociedade civil e o Estado**. Rio de Janeiro: Zahar.

- VACCA, Giuseppe. 1979. Discorrendo sobre o socialismo e democracia. In: _____. Bobbio, N. (org.). **O marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal. p. 139-79.
- VIANNA, Luiz W. 1976. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VILELA, Annibal & SUZIGAN, Wilson. 1975. **Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945**. Rio de Janeiro: IPEA (Monografia, 10).
- WAHRLICH, Beatriz. 1983. **Reforma administrativa na era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth . B. 1979. **Capital e propriedade fundiária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- WEBER, Max. 1968a. A política econômica do Estado racional. In: _____. **História geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou. p. 301-4.
- _____. 1968b. **Ciência e política: duas vocações**. Brasília: UnB.
- _____. 1977. **Economia y sociedad; esbozo de sociologia comprensiva**. vol. II. Mexico: Fondo de Cultura.
- _____. 1986. A "objetividade" do conhecimento nas ciências sociais. In: Cohn, G. (org.). **Weber; Sociologia**. São Paulo: Ática. p. 79-127.
- _____. 1991. **Economia e sociedade; fundamentos da sociologia comprensiva**. vol. I. Brasília: Ed. UnB.
- WRIGHT, Erik O. 1981. **Classe, crise e Estado**. Rio de Janeiro: Zahar.