

A política agrícola no Brasil

Uma visão de longo prazo

Charles C. Mueller¹

Introdução

Em 1860, há, portanto, 150 anos, o Decreto Imperial nº 1.067 instituiu a Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (para abreviar, Secretaria), a organização que continha o embrião de entidade que, depois, com denominações diversas, ficou conhecida como Ministério da Agricultura (MUELLER, 1988b). Dois fatos chamam a atenção nesse evento: o primeiro fato é que, em uma economia primário-exportadora, tivesse demorado até quase o fim do século 19 para surgir uma organização voltada ao setor dominante da economia brasileira; e o segundo é que, quando isso aconteceu, a Agricultura acabou tendo que dividir espaço com o Comércio e as Obras Públicas. É interessante ressaltar, ademais, que, por ocasião da criação da Secretaria, estava começando a se consolidar no País o surto primário exportador do café, mas a prosperidade da cafeicultura dependeu muito pouco da Secretaria e de suas sucessoras. Como mostrou Delfim Netto (1979), a expansão cafeeira no interior de São Paulo, na segunda metade do século 19 e no início do século 20, beneficiou-se muito de ações do poder público, como a promoção da imigração e os subsídios para investimentos em ferrovias e portos. E, a partir de 1906, a cafeicultura contou com o setor público para a sustentação de pre-

ços em ocasiões de superprodução e forte pressão descendente dos preços externos do produto. Não houve, porém, participações significativas da Secretaria e das organizações que a sucederam na concepção e execução da política cafeeira. As decisões a esse respeito procediam dos níveis mais altos do governo imperial e, depois, de governos do período da Primeira República.² Emanavam de organizações – em nível do governo central e do governo provincial (estadual) – que compunham a área econômica do governo. Detendo o comando sobre orçamentos públicos, a moeda e o crédito, e sobre a política cambial e comercial, esse segmento dispunha de recursos e estruturas de apoio necessários para atender às demandas da cafeicultura.

Em 1906, já no período republicano, a Secretaria foi transformada em Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, ainda dividindo o espaço com outros setores. O Ministério da Agricultura, formalmente no comando de entidade que denominamos setor público agrícola, só foi instituído em 1930 e reformado em 1934 (MUELLER, 1988b); ao mesmo tempo, o centralismo que prevaleceu após a Revolução de 1930 fez declinar a influência dos estados no setor público agrícola. Desde então, com várias mudanças de denominação e atribuições, o Ministério permaneceu formalmente no comando do setor público agrícola no País.

¹ Professor Emérito do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF. E-mail: cmueller@unb.br

² Durante a I República, a política do café envolveu a frequente combinação da atuação do governo de São Paulo com a do governo central.

Qual o papel de um setor público agrícola? De uma forma muito geral, é de se esperar que ele atue em duas áreas distintas:

- Área técnica (normatização da produção vegetal e da produção animal; ações de fomento, de pesquisa, de extensão e de defesa no campo da agropecuária).
- A área de formulação e condução de ações e políticas macrossetoriais para a agropecuária e de captação de recursos e de gestão de ações de estímulo e incentivo de interesse da agropecuária.

No Brasil, a participação do setor público agrícola nesses dois campos variou bastante desde 1860. Na fase inicial de conformação do setor público agrícola, a sua atuação se restringiu apenas a aspectos da área I; o comando da área II tendeu a permanecer – se não de direito, pelo menos de fato – no âmbito da área econômica do governo, com participação reduzida do setor público agrícola (MUELLER, 1984, 1988b).

Os economistas agrícolas tendem a ver essa evolução como espúria, o resultado da falta de cuidado com relação à agricultura e da consequente insuficiência de recursos para aparelhar melhor o setor público agrícola. Um exemplo está na avaliação da política agrícola no Brasil feita por Gordon Smith (SMITH, 1968). Focalizando as duas décadas após o término da II Guerra Mundial – um período de intensa expansão urbano-industrial – surpreendeu-se com a ausência de estratégia de desenvolvimento agrícola no País; constatou a existência de incipientes políticas de crédito agrícola e de preços mínimos, ambas capturadas por segmentos influentes da agricultura com grandes distorções alocativas e distributivas. Smith atribuiu esse estado de coisas à falta de preparo dos técnicos do setor público agrícola. Isso teria privado o setor da capacidade de conceber políticas agrícolas consistentes, lastreadas em orientação fornecida pela teoria econômica e por outros ramos da ciência.

Para críticos como Smith, os critérios para uma reforma da política agrícola no Brasil deveria incorporar aspectos do paradigma da teoria do bem-estar social. Segundo esta, a formulação de políticas eficientes – em qualquer ramo – consiste na escolha, dentre alternativas disponíveis, daquela que promova o maior incremento de bem-estar social. Os problemas de política deveriam ser abordados como se fosse possível construir, fria e objetivamente, uma solução de máximo bem-estar social. Eles reconhecem que na vida real um dado problema de política tende a envolver demandas e pressões de grupos de interesse, mas estas são consideradas espúrias, já que levam à implementação de políticas que aumentam o bem-estar de poucos, e, muitas vezes, a redução do bem-estar de parcelas significantes da sociedade. Na visão desses críticos o ideal seria que políticas públicas não fossem necessárias. Estas se justificam apenas porque nem sempre os mercados funcionam bem; existem externalidades, incertezas e distorções que precisam ser eliminadas ou reduzidas. É para isso que servem políticas públicas; mas estas devem ser formuladas com base nos critérios da teoria do bem-estar social.

É de Heady (1962) um exemplo expressivo dessa visão. Esse autor – uma autoridade no campo da política agrícola – constatou que em quase todos os países existem grupos poderosos de interesse que pressionam por medidas que lhes beneficiem, sem maiores considerações sobre seus impactos negativos. Para ele, entretanto,

[...] a existência de diferentes valores e objetivos [...] não impede que se desenvolvam políticas consistentes com a maximização de uma função de bem-estar social (HEADY, 1962, p. 308-309).

Para isso, a teoria do bem-estar nos oferece um critério científico,

[...] um conjunto de conceitos que permitem sugerir e avaliar políticas num contexto societário ou comunitário abrangente (HEADY, 1962, p. 308-309).

A política agrícola deveria ser conduzida com base nesse critério. Se isso não acontece, ela é defeituosa e precisa mudar.

Gordon Smith concordaria com essa visão. Para ele, a situação no Brasil que então avaliava tornava-se ainda mais problemática em razão da falta de base técnica do setor público agrícola. Assim, restava à área econômica do governo – melhor estruturada tecnicamente – comandar o campo II de atuação da política agrícola, acima esboçado. Mas como sua atenção se voltava principalmente para as estratégias de desenvolvimento urbano-industrial, a política agrícola recebia atenção apenas ocasional e superficial. Daí os erros e as insuficiências observadas.

É interessante ressaltar, entretanto, que, depois da publicação do estudo de Gordon Smith, acima referido, a capacitação técnica do setor público agrícola melhorou significativamente. Houve uma série de reformas, surgiram novas organizações, e o setor passou a contratar técnicos de alto nível e a incentivar membros de suas equipes técnicas a cursar pós-graduação em boas universidades. O setor se aparelhou, assim, para atuar tecnicamente nos dois campos da política agrícola; não houve, entretanto, drástica reversão no quadro acima. Ocorreram, sem dúvida, grandes avanços, particularmente na área da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico da agricultura, e, a partir do início da década de 1970, instalou-se competência técnica para a orientação das duas políticas quantitativas de maior peso: a de crédito e a de preços mínimos. Com a criação do Sistema Nacional de Crédito Agrícola (SNCA), o campo de abrangência da política de crédito aumentou muito; o mesmo aconteceu com a política de preços mínimos após a ampla reforma da Comissão de Financiamento da Produção (CFP) (COELHO, 2001; WEDEKIN, 2005). Quando se examina, porém, a real participação do setor público agrícola, particularmente na fixação de parâmetros dessas políticas, verifica-se que ela permaneceu aquém do que se poderia esperar dos avanços do corpo técnico do setor público agrícola. A interferência da área econômica continuou substancial, e muitas vezes dominou o processo (MUELLER, 1988b).

Conceitos importantes

Visando dar mais consistência à discussão, explicitamos alguns conceitos empregados acima e inserimos outros. Já esboçamos crítica aos limites da teoria convencional da política pública, mas faltou oferecer abordagem alternativa. Consideramos, para esse fim, a formulação de políticas agrícolas um processo que combina duas dimensões básicas: a dimensão de racionalidade, enfatizada pela teoria econômica, e a dimensão fundamental de poder, que a teoria considera espúria. Esta tem a ver com a atuação de agentes influentes, interessados em aspectos de decisões de política pública. Assim, políticas públicas emanam fundamentalmente da inter-relação entre a coalizão no poder – o governo – e segmentos sociais influentes com interesse em determinados problemas de política, geralmente organizados em redes de política setoriais.

A coalizão no poder (o governo) tem, via de regra, dois objetivos fundamentais: o de concretizar uma determinada visão de boa sociedade, e o de manter ou ampliar seu controle sobre o poder. Por sua vez, segmentos sociais influentes com os quais a coalizão interage também têm concepções de boa sociedade – que podem ou não coincidir com a da coalizão – e que se refletem nas suas demandas de políticas (MUELLER, 1982). Tanto a coalizão no poder quanto os agentes influentes dispõem de recursos econômicos, políticos e sociais. A teoria econômica da política pública enfatiza os recursos econômicos e ignora as outras duas categorias de recursos, fundamentais no processo de formulação e implementação de políticas: os recursos políticos e os sociais. Incluem-se entre estes: a autoridade, a influência, o status, o prestígio, a coerção (ou o poder de suspender a coerção), a informação, a violência (ou a capacidade de suspender a violência), a legitimidade, a arregimentação e o apoio. Em uma análise de como se formulam e se modificam políticas públicas em sociedades dotadas de certa complexidade, esses recursos são parte importante do processo de formação de políticas; logo, não devem ser ignorados.

A coalizão no poder usa seus recursos para tentar atingir seus dois objetivos básicos, e, com essa finalidade, considera importante poder contar com recursos controlados por agentes ou setores influentes. Estes, por sua vez, têm interesse em acessar recursos da coalizão no poder. A formulação de políticas pode, assim, ser considerada o resultado de um processo de intercâmbio de recursos econômicos, políticos e sociais entre a coalizão no poder e setores influentes. Com esse intercâmbio, tanto a coalizão como os setores influentes visam obter vantagens. Estes esperam aumentar seu bem-estar, e a coalizão no poder quer avançar na concretização de sua visão de boa sociedade, mantendo ou ampliando seu controle sobre o poder.

É útil, nesse ponto, considerar a formulação de políticas públicas como um processo dialético (MARSH; SMITH, 2000). Certos segmentos – geralmente da coalizão no poder – iniciam uma proposta de política, mas setores influentes podem ter visões diferentes dessa. Sendo dotados de poder para alterá-la, atuam para melhorar a proposta ou mesmo para repeli-la; e havendo condições para a melhoria, tentam construir uma nova proposta. Às vezes, surgem impasses que persistem por um bom tempo. Nesses casos, o ciclo dialético é truncado.

Outro conceito importante é o de rede de políticas, entidades com a capacidade de influenciar a formulação de políticas (MARSH, 1998). Uma rede de políticas não é uma organização do setor público nem um agrupamento temático de agências públicas. Essas agências temáticas existem e podem ter posição de destaque em uma rede de políticas, mas agentes privados – setores influentes – também participam, e muitas vezes decisivamente. Comumente estes têm pontos de vista bem definidos em relação a propostas e às necessidades de políticas, e dispõem de recursos que lhes capacitam a influir na conformação de políticas.

As redes de políticas geralmente não são organizações formais, embora algumas organi-

zações desse tipo possam se identificar com a rede e mesmo participar do seu comando. Elas se valem de organizações do setor público – independentemente de sua área formal – aptas a patrocinar o atendimento de suas demandas. Se uma organização não tem no seu rótulo a denominação agrícola por exemplo, mas atende às demandas de rede de políticas agrícolas melhor que órgãos com este rótulo, isso não inibe a sua incorporação à rede. Existem diferentes categorias de redes de políticas; algumas são fluidas e tendem a se adaptar a mudanças no ambiente político. Entretanto, outras quase não mudam – são as de redes de políticas duras. Uma característica desse tipo de rede é o controle estrito conquistado sobre sua área de políticas e que é mantido em quase todas as circunstâncias.

Como indicado acima, às vezes os ciclos dialéticos são truncados. Isso é frequentemente interpretado como o resultado de falta de vontade política ou de capacidade gerencial do setor público; mas o que costuma ocorrer é que uma dada rede de políticas (geralmente uma rede dura) tem a capacidade de impedir que o ciclo dialético se complete. Além disso, com relação a certas políticas públicas, pode haver o entrelhecho entre duas redes de políticas poderosas, mas com visões diferentes, gerando efeito paralisante. A paralisia nem sempre é o resultado de choques, pois uma das redes de políticas pode sair vencedora do embate; contudo em alguns casos as forças em confronto são tais que o desfecho é o truncamento do ciclo.³

Além disso, a análise da formulação e implementação de políticas agrícolas no Brasil em alguns períodos requer que se considerem agentes do setor público que operam como conectores entre organizações do Estado às quais cabe operacionalizar certas políticas e setores influentes interessados em determinadas decisões. São geralmente membros da tecnoburocracia com a capacidade de operar na transmissão das demandas de setores influentes em

³ Dois exemplos recentes: o do entrelhecho entre a rede ambientalista e a rede agrícola em torno do controle da liberação de transgênicos, vencido por esta última (MUELLER, 2009); e o atual choque da rede ambientalista com a rede agrícola em torno de proposta de mudanças ou adaptações do Código Florestal, ainda não resolvido, mas que tem elevado potencial de truncamento.

níveis de comando no âmbito da coalizão no poder. Os conectores tendem a assumir importância no processo de formulação de políticas em sociedades autoritárias. Nestas, os mecanismos de transmissão de demandas não funcionam de forma transparente, e redes de políticas com interesse em determinadas ações exercem pressão, de forma geralmente velada, e envolvem conectores com o objetivo de conseguir decisões de política favoráveis.

Visão panorâmica da evolução da política agrícola nos últimos 150 anos

De 1860 ao fim da II Guerra Mundial

Com base em elementos acima esboçados é fácil elucidar o aparente paradoxo da inexpressiva atuação da Secretaria dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, criada em 1860, em um país eminentemente agrícola. Para começar, cumpre ter em mente o extremo centralismo e a ausência de visão estratégica do regime imperial, o que explica a reduzida ênfase então dada à agricultura. Vimos, entretanto, que o governo forneceu apoio fundamental a segmentos importantes da economia primário-exportadora, notadamente os do café na região Sudeste e do açúcar no Nordeste. Esse apoio resultou do funcionamento de redes de políticas específicas nessas duas áreas. O desempenho da rede de políticas do café é ilustrado com riqueza de detalhes por Delfim Netto (1979); políticas fundamentais para o setor, de incentivo à construção de ferrovias, e, com os estertores da instituição da escravidão, de promoção da imigração, emanaram de altos níveis da administração imperial, pouco tendo a ver com a atuação da Secretaria. Algo semelhante ocorreu com as políticas de apoio à economia açucareira.⁴

A Proclamação em 1889 e a forte descentralização introduzida pela Primeira República

levaram essas redes de política a envolver governos de Províncias no atendimento de suas demandas. No início do século 20, uma reforma extinguiu a Secretaria e criou o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio que se manteve até 1930. As mudanças institucionais introduzidas pela Primeira República enfraqueceram o governo central, que acabou assumindo papel de menor destaque, pelo menos na condução de políticas de interesse das oligarquias do café. A rede de políticas do café – então composta de segmentos da lavoura, do comércio, do financiamento do produto e de organizações do governo de São Paulo capacitou-se para atuar com grande desenvoltura, inclusive na obtenção de financiamentos externos e na construção exitosa de esquemas complexos de sustentação de preços do café. São Paulo operava então como unidade quase independente; o governo central participava de forma apenas subsidiária. E para essa política o Ministério foi irrelevante.

É interessante ressaltar, também, que a rede do café soube valorizar ações técnicas da Área I, acima indicadas. Percebendo, porém, as especificidades agroecológicas da agricultura e o aparelhamento inadequado do setor público agrícola federal, passou a demandar e apoiar iniciativas do governo de São Paulo nessa área. Como resultado, foram operacionalizadas organizações técnicas e científicas como o Instituto Agrônomo de Campinas e o Instituto de Biologia, de grande importância para o desenvolvimento tecnológico, não só da cafeicultura como de outros segmentos da agricultura de São Paulo (PASTORE et al., 1976).

Com a Revolução de 1930, que encerrou a Primeira República, passou-se de situação de exacerbada autonomia das Províncias para uma em que o poder voltou a se concentrar no governo central. Em consequência, as redes de políticas do açúcar e do café viram diminuídas suas influências. Com relação à rede do café, como a sustentação dos preços do produto foi considerada fundamental para evitar forte redução na receita de divisas do País, o governo central

⁴ Ver Delfim Netto (1979) e Mueller (1983) (caps. II e III), para o caso da rede de políticas do café; e Szmrecsanyi (1979), para o caso da rede do açúcar.

acabou dando ênfase a uma política cafeeira extremamente agressiva que envolveu elevadas compras de excedentes do produto e mesmo a queima de cerca de 70 milhões de sacas de café ao longo da década de 1930. A obtenção de divisas era fundamental para a política de priorização do pagamento da dívida externa seguida até 1937, e esse objetivo balizou a política cafeeira. Entretanto, se, com a política, setores influentes da rede do café evitaram a bancarrota, a perda relativa de poder que experimentaram após a Revolução levou-os a assumir parte significativa do seu custo. A sustentação de preços permaneceu, mas mudou o foco da política e reduziu-se o domínio sobre ela da rede do café (DELFIN NETTO, 1979; MUELLER, 1983).

A rede de políticas do açúcar também teve que se adaptar às mudanças políticas após a Revolução de 1930. Porém, tendo em vista a importância da economia açucareira em partes do Nordeste e a conjuntura de forte queda mundial de demanda do açúcar causada pela Grande Depressão da década de 1930, o governo instituiu um esquema de suporte e intervenção que culminou com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), organização inteiramente controlada pela rede do açúcar, controle este que perdeu por várias décadas (SZMRECSANYI, 1979).

Na década de 1930, surgiu uma nova rede de políticas de produto: a do algodão. O desenvolvimento de variedades de algodão ajustadas às condições agroecológicas de São Paulo, a gradual liberação de terras antes ocupadas com o café a partir de meados da década e o apoio do governo federal – mediante negociações externas – viram surgir mercados externos para o produto, que se somaram à expansão do mercado interno propiciado pelo crescimento da indústria têxtil. Houve, assim, forte aumento de produção de algodão e a formação de rede de políticas do produto no entorno da União dos Lavradores de Algodão de São Paulo, que passou a canalizar as demandas do setor algodoeiro (MUELLER, 1988b).

E os demais segmentos da agricultura? No período de 1930 a 1945, a produção de lavouras

para o mercado interno apresentou bom desempenho. Isso resultou de substituição de importações de alimentos, facilitada pela liberação de recursos produtivos antes devotados a lavouras de exportação e estimulada por um mercado interno cativo, consequência da forte contração da capacidade de importar do período. Pouco teve a ver com atuação do setor público agrícola (MUELLER, 1983). Com efeito, a despeito da reforma do início da década de 1930, que desmembrou o segmento “agricultura” do Ministério de Agricultura, Indústria e Comércio na conformação de um Ministério da Agricultura, as medidas exigidas pelas políticas de produto acima esboçadas emanavam da área econômica do governo, com elevada participação do Ministério da Fazenda. A impotência a que foi relegado o setor público agrícola, inclusive, levou o primeiro dirigente do novo ministério, Juarez Távora – um dos “tenentes” que participaram do comando da Revolução de 1930 –, a logo se demitir do cargo (MUELLER, 1988b).

Com o golpe que criou a ditadura do Estado Novo e, depois, com a II Guerra Mundial (1939–1945), da qual o Brasil chegou a participar, foram dados os primeiros passos na adoção de um modelo de desenvolvimento autárquico baseado na industrialização substitutiva de importações. Isso alterou a percepção do governo central dos papéis da agricultura e particularmente das implicações de crises de abastecimento, levando à formação – com a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil – do embrião de uma política de crédito agrícola; e com a criação da Comissão de Financiamento da Produção também surgiu o embrião – mais formal do que efetivo – de uma política de preços mínimos (MUELLER, 1984). Esses instrumentos, porém, não surgiram por iniciativa do setor público agrícola, e sim de segmentos da área econômica do governo e do comando militar, preocupados com possíveis efeitos deletérios de desempenho insuficiente da agricultura provocados por restrições da II Guerra. Quanto às redes de políticas de produtos nesse período, elas continuaram ativas e fora da esfera de atuação do setor público agrícola. Destaca-se a pressão da rede do café para que negociações levassem a melhores pre-

ços do produto nos Estados Unidos, tabelados como parte de esforço de guerra (ABREU, 1990).

Linhas gerais da evolução da agricultura desde o final da II Guerra (1945)

É possível estabelecer, em linhas gerais, três grandes fases de desempenho da agropecuária no período (MUELLER, C.; MUELLER, B., 2006).

- De 1945 até o início da década de 1970: fase de expansão horizontal, um prolongamento de evolução registrada há muito no País. Nesse período a coalizão no poder priorizava estratégia de desenvolvimento assentado na industrialização por substituição de importações, que produziu acentuada discriminação contra a agricultura (BACHA, 1975; BAER, 2002). Apesar disso, o setor agrícola teve um desempenho razoável, tanto em termos de geração de divisas como de produção para o mercado interno. O que tornou isso possível foi a incorporação continuada de terras na fronteira agrícola (MUELLER, 1992) e a formação de cafeeiros no norte do Paraná; um dos subprodutos desta última foi a expansão da oferta de alimentos a custos baixos. Fora de São Paulo, porém, a agropecuária brasileira continuou a apresentar indicadores de produtividade muito reduzidos e sem tendência a mudar (PATRICK, 1975).
- Do final da década de 1960 até meados da década de 1990: fase de modernização conservadora: um período de acentuada modernização da agropecuária, mas que não foi precedido por ações efetivas para reduzir as disparidades do acesso à terra.⁵ A primazia continuou a ser a do desenvolvimento urbano-industrial, mas se tornou óbvio que o modelo de expansão horizontal estava se esgotando e que

a ausência de estratégia de desenvolvimento agrícola minimamente estruturada acabaria em crises de abastecimento e em reduções na geração de divisas de exportações agropecuárias. Resumidamente, a estratégia adotada apoiou-se principalmente em políticas quantitativas, notadamente a de crédito agrícola subsidiado – com a instituição em 1965 do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) – e a de preços mínimos, reforçada por aparelhamento técnico da CFP; ambas as políticas exigiram forte mobilização de recursos públicos (GOLDIN; REZENDE, 1993). Visando ao longo prazo, entretanto, houve a promoção do desenvolvimento tecnológico da agricultura, mediante a constituição do sistema Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e criaram-se incentivos ao desenvolvimento do agronegócio. A estratégia modernizante foi, contudo, acompanhada de postura fortemente intervencionista em mercados relevantes à agricultura, com emprego de controles de preços, intervenção em mercados (interno e externo) e na taxa de câmbio (DIAS; AMARAL, 2000). A estratégia de desenvolvimento do governo militar objetivava, com esses incentivos e com esse intervencionismo, assegurar de que o desempenho da agricultura contribuisse para o atingimento da visão de boa sociedade do regime militar (a do “Brasil grande potência”).

Com a redemocratização, a estratégia agrícola permaneceu, em linhas gerais, semelhante, mas o seu objetivo passou a ser o de evitar que a agricultura viesse a atrapalhar a administração da dívida externa; preocupavam, também, possíveis aumentos de pressões inflacionárias de uma oferta agrícola insuficiente. Essa postura dominou a política agrícola e, com ela, vieram acentuadas inconsistências de execução.

⁵ É interessante ressaltar que logo no início da fase militar aprovou-se o Estatuto da Terra, um instrumento com potencial de gerar mudanças significativas na distribuição de terras no País. Logo depois, porém, interesses poderosos conseguiram que a até a ideia de uma reforma agrária fosse execrada.

- De meados da década de 1990 até meados da primeira década do novo milênio: fase de abertura da economia ao exterior e de abandono da postura intervencionista. Nessa fase foram feitos ajustes substanciais na política agrícola, com redução do emprego dos mecanismos quantitativos que vinham se mostrando cada vez mais pesados e ineficientes, e com consideráveis reduções das intervenções em mercados relevantes à agricultura (DIAS; AMARAL, 2000; REZENDE, 2003). Esses ajustes evoluíram em um processo gradual, com tentativas e erros; houve certa turbulência inicial, mas vários fatores fizeram que, na virada do milênio, a agropecuária brasileira ingressasse em um período, que durou quase 5 anos, de acentuada expansão e forte modernização. Foram importantes para esse desempenho as aportes do desenvolvimento tecnológico da agricultura e a consolidação de um segmento agroindustrial moderno, de crescente participação nas exportações brasileiras. É interessante que esse desempenho da agropecuária tenha ocorrido quase que à revelia do apoio e de incentivos oficiais, resultado da perda de capacidade de atuação do Estado. No período, o setor chegou mesmo a substituir recursos do Tesouro Nacional por recursos de outras fontes. Além disso, algumas reformas fizeram surgir mecanismos menos pesados e mais eficientes de apoio oficial à comercialização.

Um acontecimento marcante nessa fase foi a acentuada expansão da fronteira agrícola na região do Cerrado, com base em uma agricultura moderna, altamente tecnificada e produtiva. Em comparação com o processo de abertura da fronteira em épocas anteriores, houve uma importante queima de etapas (MUELLER; MARTHA JÚNIOR, 2008). Essa evolução se iniciou ainda na fase anterior (REZENDE, 2003), mas se acelerou marcadamente nesta última.

Segue uma análise, em grandes linhas, da essência do processo de formação de políticas agrícolas nessas três fases.

Formação de políticas agrícolas na fase de expansão horizontal

Em sua criteriosa avaliação do início da década de 1970 da evolução da agricultura brasileira e das políticas adotadas após a II Guerra Mundial, William Nicholls (NICHOLLS, 1970) constatou desempenho bastante satisfatório do setor em um ambiente de virtual ausência de apoio oficial; a única exceção que encontrou foi a de investimentos em estradas, viabilizando acentuada expansão da fronteira agropecuária. Admirou-se que os estrategistas do desenvolvimento do período não usassem um pouco da criatividade e empenho que vinham devotando à estratégia de industrialização para a construção de um setor público agrícola mais atuante e eficaz. Conhecendo profundamente a agricultura brasileira, Nicholls estava convencido do potencial de resposta do setor a uma estrutura de apoio minimamente focada. Como estava, a produção agropecuária continuaria a aumentar com a expansão da fronteira, mas com baixos níveis de produtividade.

Em parte isso resultava da falta de uma rede de políticas agrícolas influente; sem esta o setor público agrícola se restringia ao desempenho medíocre de poucas tarefas técnicas. Ao final do período ocorreu uma reforma visando dar ao setor condições de atuar melhor na promoção de uma oferta adequada de alimentos e em um programa de reforma agrária. Surgiram os embriões dos atuais Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)⁶, mas isso ocorreu na véspera do golpe militar de 1964.

A despeito da ausência de estratégia e de uma rede abrangente de políticas agrícolas no período, as redes de políticas de produtos continuaram atuantes. A rede do café conseguiu que surgisse, no lugar do Departamento Nacional

⁶ Ver Mueller (1988b, p. 261-2). Na época, ações de reforma agrária estavam no âmbito do Ministério da Agricultura e apresentavam poucos resultados.

do Café (DNC), fechado após o fim da ditadura de Getúlio Vargas, o Instituto Brasileiro do Café (IBC) (DELFIM NETTO, 1979). Essa organização recebeu poderes para atuar no suporte de preços do produto. O Instituto, todavia, teve que equilibrar o atendimento de pleitos da cafeicultura com o objetivo central da área do governo no comando da estratégia de desenvolvimento, de dar suporte à receita de divisas do País, ainda fortemente dependente da exportação do café. Na verdade, a política cafeeira acabou se subordinando aos desígnios da área econômica (BACHA, 1975), e o setor público agrícola pouco influía sobre a política para o produto. Algo semelhante ocorreu com a política do açúcar e o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), só que com subordinação quase total à rede de políticas do açúcar do Nordeste (SZMRECSANYI, 1979). Continuou a atuar a rede de políticas do algodão com certa influência sobre a política de preços mínimos e de aquisições do produto (OLIVEIRA; ALBUQUERQUE, 1977).

A CFP, que executava a política de preços mínimos, estava no organograma do Ministério da Agricultura, mas a destinação de recursos para a política era controlada pela área econômica; algo semelhante ocorreu com a política de crédito agrícola, executada pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Creai) do Banco do Brasil. No período, permaneceu apagada a atuação do setor público agrícola.

Formação de políticas agrícolas na fase de modernização conservadora

Observamos no período, de um lado, um declínio relativo da influência das redes de produtos; e, do outro lado, a emergência e o fortalecimento de uma rede abrangente de políticas voltada para a parcela da agricultura em rápida modernização no contexto da operação de complexos agroindustriais. A rede abrangente tendeu a se concentrar sobre dois aspectos: o de ações para capturar renda para segmentos da agricultura, pressionando por condições favoráveis do crédito agrícola e da política de preços mínimos;

e o de tentar obter alguma proteção dos impactos negativos sobre o setor de políticas adotadas para enfrentar o ambiente macroeconômico turbulento do período. Os interesses da área econômica em relação à agricultura, contudo, nem sempre coincidiam com os de organizações importantes do setor público agrícola. A área econômica estava focada na modernização urbano-industrial e nos desajustes macroeconômicos do período, e dos papéis que atribuía à agricultura eram o de assegurar o abastecimento interno de alimentos e insumos agropecuários e o de contribuir na geração de divisas para atenuar desequilíbrios de setor externo. E isso teria que ser alcançado – em tese, mas nem sempre na prática – sem dispêndios públicos elevados, já que o descontrole monetário gerado por elevados déficits públicos vinha se agravando. Enquanto a agropecuária tivesse bom desempenho, a área econômica tendia a ignorar o setor; mas quando isso não acontecia, aspectos da política agrícola tornavam-se objeto de sua atenção.

Merece destaque nesse período a política de preços mínimos. O reaparelhamento da CFP da década de 1970 fez com que, apoiada em critérios técnicos, essa organização estivesse apta a propor parâmetros consistentes e indicar a necessidade de recursos para a política. Movida, porém, por objetivos geralmente imediatistas, a área econômica, que comandava segmentos importantes de decisões relativas à política de preços mínimos, notadamente o Conselho Monetário Nacional (CMN), frequentemente contrariava as recomendações da CFP (MUELLER, 1988a). É evidente que intervenções desse tipo da área econômica causavam preocupação nos gestores da política agrícola, mas eles não detinham o comando efetivo de instrumentos importantes para a sua párea de políticas. Rezende (2003) analisa com muita propriedade o estado de aberração a que se chegou na gestão da política de preços mínimos, que acabou conduzindo à constituição de enormes e caríssimos estoques públicos de produtos, parte dos quais se deteriorava ou era alvo de desvios. Sua análise permite identificar, também, a participação da rede de políticas agrícolas nessa evolução. No final do período

estava claro que a política de preços mínimos precisava ser reformada, mas isso só veio a ocorrer na fase seguinte.

Quanto à política de crédito agrícola, esta era considerada fundamental para a rede abrangente de políticas agrícolas. Entretanto, como na década de 1980 a atuação do SNCR se constituiu em fator de crescente descontrolo da política monetária, a área econômica passou – especialmente em épocas de aceleração inflacionária – a limitar a destinação de recursos para o crédito rural; mas, em outras ocasiões, ameaças de desabastecimento levavam a área econômica a aceder às pressões da rede abrangente, ampliando a disponibilidade de recursos para o crédito rural (DA MATA, 1982; GOLDIN; REZENDE, 1993). Foram gradualmente sendo desativados, entretanto, mecanismos geradores de subsídios do crédito agrícola oficial. E, ao final do período, estava clara a necessidade de reforma da política; começava a preocupar, também, o crescente endividamento do setor; no período de forte aceleração inflacionária essa dívida acabava se diluindo, mas isso cessou de ocorrer após o Plano Real. A elevada inadimplência originou, em 1995, a primeira grande renegociação recente da dívida da agropecuária (PARENTE et al., 1996).

Ressaltamos, aqui, o papel de conectores na formação de políticas agrícolas na segunda fase. Na década de 1970 e no início da de 1980, em pleno período autoritário, a formulação de políticas agrícolas no Brasil envolveu a atuação de conectores, principalmente da área econômica do governo, que controlava instrumentos importantes para a execução de políticas agrícolas. Vimos que a destinação de recursos e mesmo a fixação de parâmetros da política de crédito agrícola e de preços mínimos ocorriam no âmbito da área econômica, o que levou a rede abrangente de políticas agrícolas a se voltar cada vez mais para esta. Aumentou, assim, a importância dos conectores; por mais que grupos influentes interessados em aspectos da política agrícola contatassem com o interesse e a colaboração do setor público agrícola (o Ministério da Agricultura e

empresas e autarquias governamentais com funções de apoio à agropecuária), isso não garantia o atendimento de suas demandas de políticas. Nessas ocasiões, os conectores acabavam sendo mobilizados para a transmissão à área econômica de demandas da agropecuária. Isso aconteceu durante o regime militar; a natureza autoritária da coalizão no poder de então não permitia com que essa transmissão ocorresse mediante mecanismos comuns em sociedades democráticas. É interessante observar, porém, que a magnitude da crise externa e o descontrolo inflacionário fizeram com que, mesmo após 1984, persistissem, em parte pelo menos, mecanismos criados no período autoritário.

Com relação ao setor público agrícola federal, a postura modernizante dessa fase envolveu reformas no Ministério da Agricultura e em organizações do setor por ele controlado, e a criação de novas organizações. A mais importante dessas iniciativas foi, sem dúvida, a construção do sistema Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) de pesquisas agropecuárias, que recebeu recursos adequados para deslanchar. Houve, também, a mencionada reforma da CFP, e o Banco do Brasil, a principal organização na concessão de crédito rural, assumiu papel de destaque na arquitetura da rede abrangente de políticas agrícolas, embora fosse formalmente parte da área econômica (MUELLER, 2009). Muitos estados seguiram caminhos semelhantes. Como vimos, porém, essas reformas e mudanças não capacitaram o setor público agrícola a assumir o comando desimpedido do processo de formulação e implementação de políticas agrícolas.

Políticas agrícolas no período iniciado em 1994: fase de abertura da economia ao exterior e de reversão do intervencionismo da estratégia agrícola anterior

A reversão na natureza intervencionista da política agrícola começou no início da década de 1990 com a abertura externa da economia, e se acentuou com a estabilização obtida pelo

Plano Real. A abertura significou que a agropecuária brasileira, inserida em complexos agroindustriais, viu aumentar suas possibilidades de exportação, mas tinha também que enfrentar a concorrência de produtos importados. O risco de quebras de safras internas sobre o abastecimento não exigia mais, entretanto, a manutenção de elevados estoques públicos de produtos; além disso, a estabilização deixou nítidos os altos custos de políticas como as de crédito e de preços mínimos do período anterior. Isso resultou na concepção de políticas mais afinadas ao estágio de franca modernização do setor.

A despeito da influência da rede abrangente, emergiram políticas que, embora menos intervencionistas, transferiam menos recursos a parcelas influentes do setor. Apesar disso, houve considerável expansão da produção e da produtividade dos segmentos modernizantes da agropecuária; houve, também, forte expansão das exportações desses segmentos e das agroindústrias em que estavam inseridos. Foram fundamentais os frutos do funcionamento do sistema de pesquisa e disseminação de tecnologias agropecuárias, comandado pela Embrapa, e contribuiu decisivamente a solução em 1995 do engessamento criado pela elevada inadimplência da agricultura, mediante remanejamento de longo prazo de dívidas. Abriu-se, assim, espaço para o surto de investimentos e para a expansão da produção agropecuária. Como argumentam (DIAS; AMARAL, 2000), a redução de favores e subsídios foi mais que compensada pela eliminação de intervenções distorcivas sobre mercados relevantes à agropecuária do período anterior.

Continuaram na terceira fase medidas para reduzir o número ou o tamanho de organizações do setor público agrícola, iniciadas após a aprovação da Constituição de 1988; o papel decisivo da Embrapa não foi posto em dúvida, mas essa organização vem tendo que lutar para obter financiamento minimamente adequado. Já as duas linhas de políticas quantitativas tra-

dicionais – a de preços mínimos e a de crédito agrícola – passaram por substanciais alterações. O assunto é intrincado e será abordado por alto. As mudanças na política de garantia de preços mínimos da década de 1990 objetivaram assegurar algum suporte a vários segmentos da agropecuária e reduzir o acúmulo de grandes estoques pelo governo. Isso foi alcançado com os programas Prêmio de Escoamento de Produto e Contratos de Opções de Venda de Produtos Agrícolas. Esses programas envolvem subsídios, mas as necessidades e dispêndios vêm sendo inferiores aos envolvidos na compra de produtos pela Conab e na constituição de grandes estoques como no passado (DEL BEL FILHO; BACHA, 2005). A rede abrangente de políticas agrícolas parece ter se adaptado bem ao novo modelo.

No que diz respeito à política de crédito, esta sofreu substanciais alterações e é sobre ela que vem se concentrando as pressões da rede abrangente. Sem dúvida, essa é a maior área-problema da política agrícola. A política de crédito agrícola, que antes se valia de acesso a abundantes recursos públicos, começou a ser alterada em 1986⁷ com o fim, decretado pelo Plano Cruzado, da Conta Movimento, usada pelo Banco Central para suprir de recursos financeiros ao Banco do Brasil, para operações de fomento – inclusive para o crédito agrícola. Depois, a Constituição de 1988 determinou que recursos para o SNCR fossem estabelecidos pelo Congresso Nacional no Orçamento da União; assim, para um determinado ano, a dotação para o programa oficial de crédito agrícola passou a ter que ser incluída no orçamento para aquele ano, votado no ano anterior. Isso enrijeceu consideravelmente o programa, que acabou se voltando majoritariamente para programas de apoio à pequena agricultura, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Assim, em boa medida, o Tesouro Nacional deixou de ser fonte importante de recursos para o crédito agrícola. Entretanto, acabaram sendo encontradas fontes alternativas de

⁷ A evolução, nas duas últimas décadas, da política de crédito agrícola foi bastante complexa. Nosso esboço dessa evolução baseia-se principalmente em Rezende (2003) e Rezende e Kreter (2006; 2007; 2008).

recursos para o crédito agrícola: recursos das exigibilidades sobre depósitos dos bancos; do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); dos Fundos Constitucionais do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; da caderneta de poupança de bancos oficiais; de empréstimos internacionais. O resultado disso foi uma rápida expansão da tomada de empréstimos de longo prazo, muitas vezes com juros altamente subsidiados, especialmente para a aquisição de máquinas e equipamentos.

Com relação ao crédito agrícola, a rede abrangente de políticas agrícolas alcançou dois trunfos importantes: primeiro, uma considerável flexibilidade de atuação, permitindo que fosse contornado o enrijecimento imposto por normas restritivas; e segundo, a elevada capacidade da rede de obter resultados com suas pressões, não só para a ampliação do crédito nas fases de prosperidade do agronegócio, como conseguindo renegociações da dívida em momentos de crise de inadimplência do setor agropecuário.

Agentes privados e redes de políticas agrícolas

Na terceira fase, a expansão, a modernização e diversificação da agricultura e a consolidação de complexos agroindustriais geraram forte aumento no número e no escopo de associações representativas de segmentos do setor. Como se sabe, estão envolvidas em um determinado complexo agroindustrial diversas organizações produtivas, das quais as ligadas diretamente à produção agropecuária são apenas uma parte. Operam, também, empresas fornecedoras de insumos e serviços à agropecuária, empresas que realizam transformação dos produtos desta, e as que participam em diferentes etapas do transporte e da comercialização de produtos. E quase todos os componentes de um determinado complexo agroindustrial são membros de associações específicas, participando, assim, de redes de políticas que atuam demandando políticas de seu interesse específico, ou do interesse do comple-

xo agroindustrial do qual são parte. Juntamente com organizações do setor público agrícola, com órgãos de representação setorial – por exemplo a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – e com organizações menos formais, mas importantes – por exemplo a Bancada Ruralista no Congresso –, constituem hoje a rede de políticas agrícolas abrangente. Ou seja, a rede abrangente opera paralelamente a várias redes de políticas temáticas ou subsetoriais (MUELLER, 2009). Essa estrutura, que vem se gestando desde o início da década de 1990, é bastante sofisticada atualmente.

A operação da rede abrangente de políticas agrícolas pode ser ilustrada com eventos recentes. Recordando, com a assunção de Lula à Presidência em 2003 não houve ruptura na trajetória da agropecuária da terceira fase. Contrariando expectativas de medidas radicais para o setor, Lula colocou Roberto Rodrigues no Ministério da Agricultura – personalidade fortemente identificada com o agronegócio. Embora tenha atuado como defensor intransigente dos interesses da agropecuária moderna e do agronegócio, uma importante contribuição de Rodrigues também foi a de colaborar para o fortalecimento das redes de políticas subsetoriais, mediante a constituição de uma série de Câmaras Setoriais, coordenadas pelo Ministério da Agricultura; cada uma dessas Câmaras trata dos interesses de uma rede subsetorial específica (MUELLER, 2009), mas também dá suporte à rede abrangente de políticas agrícolas. E esta voltou a ser intensamente mobilizada mais para o fim da gestão de Rodrigues.

É interessante observar, nesse sentido, que, durante boa parte dessa gestão (que se encerrou em 2006), a rede abrangente de políticas agrícolas não foi fortemente acionada. Na verdade, o surto de prosperidade do agronegócio de 1999 a 2004 chegou a gerar certa complacência. Não foi necessário um maior envolvimento do setor público agrícola na compra de excedentes, e o financiamento da acentuada expansão da produção agropecuária vinha exigindo relativamente poucos recursos do Tesouro Nacional; além dos mecanismos acima esboçados, expandiu-se o financiamento disponibilizado por fornecedores

de insumos, pela compra antecipada por parte de tradings, e via instrumentos como a Cédula de Produto Rural (CPR) (REZENDE; KRETER, 2007, 2008). Os lucros do setor eram elevados e não pareciam existir problemas com a rolagem do pesado endividamento da agropecuária; era como se o risco de inadimplência tivesse desaparecido. Em 2005, porém, houve um rude despertar; nesse ano se fizeram sentir os impactos da combinação de estiagem e surtos de infestações de pragas e fungos, com preços externos de commodities em queda, de efeitos amplificados por crescente valorização do real. A agropecuária comercial entrou em crise, e o fantasma da inadimplência voltou a assolar, não só o setor, como os componentes do agronegócio que o vinham financiando. E, sob o comando do ministro Rodrigues, a rede abrangente de políticas agrícolas passou a exercer forte pressão para a aprovação de pacotes de ajuda voltados ao alívio de nova crise de inadimplência. No final da era Palocci, houve forte queda de braços entre o setor público agrícola e a área econômica do governo; a saída do ministro da Fazenda e o envolvimento direto do presidente Lula permitiram que se contornasse o problema, e um dos resultados foi a safra recorde de 2006–2007. Todavia, como ressaltam Rezende e Kreter (2007), as medidas adotadas meramente jogaram para o futuro o problema do enorme endividamento da agropecuária. Além disso, não houve retomada mais expressiva do financiamento não bancário da agropecuária comercial, gerada pela crise, o que aumentou a pressão da rede abrangente de políticas agrícolas por maior participação do setor público no financiamento do setor.

E choques entre redes de políticas?

A discussão acima pode dar impressão de que, no meio rural, redes de políticas agrícolas atuam sem oposição, mas isso longe está de ser verdade. Existem duas outras redes de política cuja atuação vem afetando o funcionamento, bem como o potencial de expansão da agrope-

cuária comercial, e ambas são redes de políticas duras, redes que lutam intransigentemente para exercer controle sobre suas áreas de políticas. São a rede de políticas agrárias e a rede de políticas para o meio ambiente. Não é nosso objetivo aqui esmiuçar a operação dessas redes, e sim observar que, na formulação de políticas que afetam o setor rural, não dá para ignorar as suas atuações e demandas.⁸

A formação da rede de políticas agrárias começou com a constituição de um setor público agrário, viabilizado na década de 1980, após o fim do governo militar. Organizações com atribuição de tratar de assuntos agrários funcionavam inicialmente no âmbito do Ministério da Agricultura, mas no governo Sarney elas foram dele destacadas para constituir o Ministério da Reforma Agrária. O setor público agrário continuou a passar por mudanças e a receber novas atribuições, culminando no atual Ministério do Desenvolvimento Agrário (MAD). Apesar da retórica reformista logo após o fim do regime militar, o setor permaneceu quase inerte até 1995, quando ações de redistribuição de terras começaram a ganhar impulso; simultaneamente movimentos de sem terra passaram a intensificar suas ações e a mobilizar o setor público agrário para atingir seus objetivos de política. Atualmente a rede de políticas agrárias conta com o envolvimento, por um lado, do MAD e do Incra (o braço executivo do ministério), e de organizações semelhantes em estados; e, por outro lado, de organizações de sem terras e seus aliados (como a Pastoral da Terra) e de diversas organizações não governamentais atuando na área agrária. Ao longo das administrações de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, essa rede de políticas endureceu, e ela vem atuando de forma agressiva na luta por mais terras e por mais recursos para ações de apoio a assentamentos. Como resultado houve aumentos substanciais em dotações orçamentárias para essa área de políticas.

A rede de políticas ambientais, por sua vez, começou a tomar corpo a partir da década de

⁸ O esboço que se segue das duas redes baseia-se em Mueller (2009, p. 141-144).

1980, e logo no início conseguiu avanços com provisões de defesa do meio ambiente na Constituição de 1988; herdou o Código Florestal, mas também conseguiu a aprovação de uma lei de crimes ambientais. O setor público ambiental surgiu com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com suas organizações executivas – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) – e envolve organizações semelhantes em nível de estado. O setor vem exercendo o comando da rede de políticas ambientais; também participam dela várias organizações não governamentais, algumas de considerável influência. Em conjunto estabeleceram rede dura de políticas ambientais, que vem se tornando notável por conseguir obstruir ou retardar até projetos e empreendimentos prioritários para a atual coalizão no poder.

A existência de embates entre a rede abrangente de políticas agropecuárias e essas duas redes de política é evidente. Existem, inclusive, dois casos notórios em que entrelaçamentos de redes geraram situações de virtual impasse: o do embate entre a rede abrangente e a rede agrária em torno das mudanças de índices de produtividade para desapropriações da reforma agrária; e o do choque entre a rede abrangente e a rede de políticas ambientais em torno da questão das reservas legais e de reforma do Código Florestal.

À guisa de conclusão

O início deste trabalho assinalou a visão equivocada, frequentemente encontrada em avaliações sobre a evolução da agropecuária brasileira e sobre políticas para o setor, apoiadas exclusivamente na dimensão de racionalidade. Ignorando a dimensão de poder, consideram implícita ou explicitamente que cabe aos economistas focalizar apenas a primeira dessas dimensões, deixando à ciência política ou a outros ramos da ciência a análise de aspectos da dimensão de poder. O problema é que essas duas dimensões não são passíveis de separação, e forçar a mão nesse sentido pode levar a conclusões

equivocadas. Um exemplo está no aprofundado estudo das recentes políticas agrícolas e agrárias de Chaddad et al. (2006). Nesse estudo, os autores identificaram uma expressiva redução, desde 1985, nos recursos orçamentários em termos reais destinados a ambas essas áreas de políticas, mas com um forte declínio dos recursos federais para políticas agrícolas, e com aumentos expressivos nos recursos destinados a políticas agrárias. Baseados em considerações de racionalidade, os autores propõem que essas duas áreas de políticas sejam reunidas em um único setor público rural. E, partindo da intuição de que a taxa social de retorno de políticas agrícolas tradicionais (como a pesquisa, a extensão, a defesa animal e vegetal) é muito maior que a de ações (muitas consideradas virtuais desperdícios de recursos) na área de políticas agrárias, propõem a união do setor público agrícola com o setor público agrário em nível federal, compondo uma única área de políticas para o meio rural. Além disso, sugerem que o critério de alocação dos recursos federais, para as duas áreas, seja o da taxa marginal social de retorno de cada ação de política. Assim, políticas com taxas de retorno mais altas deveriam receber mais recursos, e às políticas com retorno marginal social reduzido deveria caber menos recursos. Haveria, assim, uma redistribuição de recursos apoiada em critério de eficiência e a sociedade sairia ganhando.

Este é um exemplo típico de recomendação apoiada exclusivamente na dimensão de racionalidade, mas com poucas chances de ser adotada atualmente no Brasil. Se isso fosse tentado, a rede dura de políticas agrárias se mobilizaria decisivamente para impedir a sua implementação. Se a coalizão no poder – a atual ou a que assumirá após as eleições de 2010 – tentasse adotar essa recomendação, não só fracassaria como provavelmente pagaria elevado custo político pela tentativa.

Referências

ABREU, M. de P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, M. de P. (Org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

- BACHA, E. L. O café na economia brasileira. In: BACHA, E. **Os mitos de uma década**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- BAER, W. **A economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.
- CHADDAD, F.; JANK, M. S.; NAKAHODO, S. Repensando as políticas agrícola e agrária do Brasil. **Digesto Econômico**, São Paulo, v. 62, p. 6-45, 2006.
- COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 10, n. 3, p. 3-58, 2001.
- DA MATA, M. Crédito rural: caracterização do sistema e estimativa dos subsídios implícitos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 215-246, 1982.
- DEL BEL FILHO, E.; BACHA, C. J. C. Avaliação das mudanças na política de garantia de preços mínimos: período de 1997 a 2004. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 51-76, 2004.
- DELFIN NETTO, A. **O problema do café no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.
- DIAS, G. L. da S.; AMARAL, C. M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-98. In: BAUMANN, B. (Org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Cepal.
- GOLDIN, I.; GERVÁSIO, C. R. **A agricultura brasileira na década de 1980: crescimento numa economia em crise**. Rio de Janeiro: Ipea, 1993.
- HEADY, E. O. **Agricultural policy under economic development**. Iowa: Iowa State University Press, 1962.
- MARSH, D. **Comparing policy networks**. Buckingham: Open University Press, 1998.
- MARSH, D.; MARTIN, S. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. **Political Studies**, Sheffield, v. 48, p. 4-21, 2000.
- MUELLER, C. C. Agricultural, agrarian, and environmental policy formation under Lula: the role of policy networks. In: LOVE, J.; BAER, W. (Ed.). **Brazil under Lula: economy, politics and society under the worker-president**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- MUELLER, C. C. Conflitos intragovernamentais e a formação de políticas de preços agrícolas no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 685-708, 1988a.
- MUELLER, C. C. **Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano industrial: um estudo do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea: Impes, 1983.
- MUELLER, C. C. Dinâmica, condicionantes e impactos socioambientais da evolução da fronteira agrícola no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 64-87, 1992.
- MUELLER, C. C. Evolução e características do setor público agrícola no Brasil: as bases de seu modesto desempenho. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 26, n. 3, p. 241-274, 1988b.
- MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2/1, n. 5, p. 89-122, 1982.
- MUELLER, C. C. Gênese de estratégia agrícola no Brasil: uma interpretação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 3-24, 1984.
- MUELLER, C. C.; MARTHA JÚNIOR, G. B. A agropecuária e o desenvolvimento socioeconômico recente do cerrado. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. de. (Ed.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2008. p. 35-99.
- MUELLER, C. C.; MUELLER, B. The evolution of agriculture and land reform in Brazil: 1950-2006. CONFERENCE IN HONOR OF WERNER BAER, Urbana-Champaign, 2006. [Proceedings...] Urbana-Champaign: University of Illinois, 2006.
- NICHOLLS, W. The Brazilian agricultural economy: recent performance and policy. In: ROETT, R. (Ed.). **Brazil in the sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1970.
- OLIVEIRA, J. do C.; ALBUQUERQUE, C. P. **Avaliação da política de preços mínimos**. Brasília, DF: Comissão de Financiamento da Produção, 1977.
- PARENTE, P.; BARROS, J. R. M. de; DIAS, G. L. da S.; MIRANDA, E. F. de. Por que securitizar a dívida agrícola? **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 1996.
- PASTORE, J.; DIAS, G. L. da S.; CASTRO, M. de. Os condicionantes da produtividade agrícola no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 6, n. 3, p. 147-181, 1976.
- PATRICK, G. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor culturas. In: CONTADOR, C. (Ed.). **Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola**. Rio de Janeiro: Ipea, 1975.
- REZENDE, G. de C. **Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: Ipea, 2003.
- REZENDE, G. de C.; KRETER, A. C. A recorrência de crises de endividamento agrícola e a necessidade de reforma na política de crédito. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, DF, v. 16, n. 4, p. 4-20, 2007.
- REZENDE, G. de C.; KRETER, A. C. As crises do endividamento agrícola. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 9, 2008.
- SMITH, G. W. Brazilian agricultural policy, 1950-67. In: ELLIS, H. S. (Coord.). **The economy of Brazil**. Berkeley: University of California Press, 1968. p. 213-65.
- SZMRECSANYI, T. **O planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, v. 14, p. 17-32, 2005.