

## Gênese de Estratégia Agrícola no Brasil — uma interpretação

Charles C. Mueller\*

Neste artigo analisam-se, com base em enfoque de economia política, as mudanças que foram atingindo o processo de formação de políticas agrícolas no Brasil no período 1889-1945. Nesse período — com forte guinada na década de 30 — as políticas públicas evoluíram da situação de virtual subordinação aos desígnios de oligarquias agrárias à situação na qual os objetivos de estratégia de industrialização e desenvolvimento nacional competiam com vantagem face às demandas das oligarquias. O artigo delinea essa evolução e mostra como, com tais mudanças, a agricultura passou a posição subordinada e como, em consequência, surgiu — pela primeira vez e ainda de forma incipiente — estratégia específica para o setor agrícola. Mostra também que, desde o início, o objeto dessa estratégia foi, não o setor agrícola em si, mas o processo de modernização urbano-industrial implantado depois de 1937 e que tomou corpo no pós-guerra.

1. O marco teórico; 2. As políticas agrícolas no período da República Velha; 3. A fase de crescimento impulsionado pelo mercado interno; 4. Comentário final.

A análise da formação de políticas públicas privilegiada pelos economistas é a que se apóia na teoria da decisão. De acordo com esta, formular uma política consiste essencialmente em determinar níveis de variáveis-instrumento que maximizem uma função-objetivo — a função de bem-estar social, dada uma série de restrições. Entretanto, este enfoque é falho e incompleto, pois ignora dimensão fundamental do processo — a dimensão do poder — que tem a ver com a interação entre grupos sociais tentando exercer influência e o aparato responsável pelas decisões de política, no âmbito do Estado.

O problema é que a análise de políticas concretas, apoiada no paradigma da teoria do bem-estar, freqüentemente chega à conclusão de que, na vida real, a formulação de políticas se faz de forma totalmente defeituosa e que, para ser corrigida, deve ser mudada para se conformar com critérios derivados da teoria.<sup>1</sup> Admite-se que isto não seria possível de uma hora para a outra; entretanto, muitos con-

\* Do Departamento de Economia da UnB.

<sup>1</sup> É como se tudo pudesse ser reduzido a uma questão meramente técnica, com solução adequada apenas com base em critérios de ordem técnica. Para abordagem deste tipo na área da política agrícola, ver Heady (1962), geral, e Smith (1969), que analisa o caso brasileiro.

siderariam positivo, por exemplo, se políticas deixassem de ser determinadas pela influência de grupos poderosos com o virtual controle sobre o Estado, e evoluíssem para situação em que considerações de “bem-estar social” gradualmente viessem a predominar.

Um exame menos cuidadoso da evolução do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil poderia inclusive dar a idéia que, aqui, isto vem ocorrendo. No início deste século, o país passou da situação de predomínio quase absoluto das oligarquias agrárias sobre a formação de políticas públicas, à situação que já se delineava no fim da II Guerra Mundial, na qual os objetivos da estratégia de industrialização e desenvolvimento nacional competiam com vantagem com os desígnios de oligarquias. No campo da política agrícola, mais especificamente, a ênfase quase absoluta na defesa e apoio à cafeicultura do período da República Velha foi cedendo terreno a uma estratégia agrícola contemplando uma gama bem mais ampla de produtos e atividades. É como se se estivesse abandonando um sistema defeituoso e gradualmente aceitando as diretrizes da teoria convencional.

O objeto deste trabalho é o de, com base em abordagem mais ampla, que inclua explicitamente a dimensão de poder, mostrar que esta interpretação é totalmente errônea e que, no fim da II Guerra Mundial, o processo continuava tão distante de diretrizes que pudessem emanar da teoria do bem-estar como antes. O item 1 do trabalho apresenta, de forma resumida, o seu marco teórico; o item 2 analisa as características do processo de formação de políticas agrícolas no período da República Velha; o item 3 examina, à luz das transformações por que passou a economia brasileira no período 1930-45, a evolução de incipiente estratégia agrícola; e o item 4 apresenta a análise conclusiva.

## 1. O marco teórico<sup>2</sup>

### 1.1 *Um enfoque de economia política*

O referencial teórico deste trabalho considera explicitamente, além da dimensão racional privilegiada pela análise convencional, a dimensão fundamental de poder, que tem a ver com a influência de grupos de pressão sobre o aparato que decide a respeito de políticas públicas. Parte-se da hipótese de que políticas emanam de entidade complexa, denominada “regime”,<sup>3</sup> cujos principais objetivos são permanecer no poder e concretizar uma visão de “boa sociedade”. Estabelecer políticas consiste em escolher, entre alternativas, as linhas de atuação julgadas adequadas ao atingimento desses objetivos, dados as restrições e o jogo de influências que o regime enfrenta.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes sobre o enfoque de “economia política” aqui empregado, ver Mueller (1982a e 1982b). Baseado em Ilichman e Uphoff (1969).

<sup>3</sup> Usa-se aqui o termo *regime* no sentido de “regime pós-1964” e não no de “regime democrático”. Não se trata de designação abstrata e sim de entidade concreta.

Esse jogo de influências decorre do alinhamento de “setores” em face ao regime. Define-se aqui *setor* como um grupo cujos componentes respondem a fatores de natureza política de forma semelhante.

Tanto o regime como setores possuem, em maior ou menor grau, recursos econômicos, políticos e sociais; esses recursos são, inclusive, a base de seu poder relativo. O regime e os setores almejam ampliar sua base de recursos, seja por eles mesmos, seja pelo poder que seu comando propicia.

A capacidade dos setores de influenciar a formação de políticas, afetando assim à alocação de recursos do regime, longe está de ser uniforme. Considerando-se essa capacidade diferenciada, os setores podem ser agrupados nas seguintes categorias:

1. A *combinação central*, ou seja, a aliança de setores com mais recursos, mais influentes e mais afinados com o regime. Aqui, incluem-se não apenas grupos formalmente externos ao regime, mas também elementos influentes no governo — os superministros, os conselheiros poderosos, as “eminências pardas”. Esses elementos são importantes, não só pelo peso que podem exercer na disputa pelos recursos do regime, mas também porque freqüentemente servem como “conectores” para certos setores, ou seja, como elementos de ligação entre estes e as células de onde emanam as políticas de seu interesse.

2. A *tendência ideológica*, que inclui setores de pouco capital político mas cuja concepção de “boa sociedade” se aproxima da do regime, razão por que às vezes são úteis a este.

3 O *grupo de estabilidade*, agregando setores que, por assim dizer, formam a “oposição leal” ao regime.

4. O *grupo de extra-estabilidade*, reunindo setores que demandam, freqüentemente com o uso ou a ameaça de violência, mudanças fundamentais nas escolhas feitas pelo regime, nas suas características e na sua visão de “boa sociedade”.

5. Os *setores não-mobilizados*, ou seja, setores que permanecem fora do processo de intercâmbio entre o regime e setores que dão origem às políticas públicas.

6. Por último, mas freqüentemente com uma importância muito grande, *setores externos*, incluindo outros países, organizações internacionais, e grupos estrangeiros com interesse sobre — e com poder de influenciar — políticas que emanam do regime.

Como os recursos são a base do poder, tanto o regime como setores estão interessados uns nos recursos dos outros. O regime procura obter a combinação de recursos que considera necessária ao atingimento de seus objetivos; os setores querem recursos para seu próprio uso ou para intercambiar com outros setores e o regime. É destes, portanto, que se deriva a demanda de políticas públicas.

Estabelecendo e implementando políticas, o regime aloca seus recursos; como estes são escassos relativamente às demandas e como estas geralmente conflitam, o regime tem que decidir que setores serão mais afetados com sua alocação. Geralmente, as decisões de política tendem a beneficiar os setores com mais po-

der, que dão suporte ao regime. Os recursos de tais setores freqüentemente são básicos para que o regime permaneça no poder.

Destarte, a formação de políticas é parte de um processo complexo do qual são parte o futuro do regime e o bem-estar de setores. Este processo compreende, tanto a dimensão de racionalidade, de escolha em face de alternativas — a privilegiada pelo enfoque convencional — como a de poder, que interfere fundamentalmente nessa escolha.

## *1.2 O modelo de governo adequado*

Para completar o referencial teórico é necessário introduzir-se o modelo de governo apropriado à realidade em exame. Em sociedade onde predomine o modelo de governo da democracia liberal, o que conta são as demandas individuais, e o sistema político está estruturado para captá-las e traduzi-las em políticas específicas. Já em sociedade onde vigora modelo unitário de governo, as políticas públicas são estabelecidas pelo Estado e impostas sobre a sociedade tendo em vista a percepção de bem comum (“do interesse nacional”) da elite dirigente.

Estes são casos puros, que aliás se coadunam bem com o enfoque que se apóia na teoria da decisão. Existe, porém, uma terceira linha de modelos de governo — os modelos de governo de ajustamento de grupos, ou pluralistas — que se adequa melhor, não só à concepção acima do processo de formação de políticas, mas à realidade da maioria das sociedades que se conhece. As características do governo, nesta concepção, resultam de interações entre grupos no contexto de estrutura de poder. Nela, políticas são formuladas predominantemente com base no confronto e nas negociações entre grupos, num sistema organizado, preservado e arbitrado pelo Estado.<sup>4</sup>

Parece correto admitir que, no Brasil do período em exame, predominou o modelo de governo de ajustamento de grupos. Entretanto, existem diversas variantes deste modelo de governo. Delas, a que melhor se ajusta à análise do processo de formação de políticas no Brasil é a de “políticas da corte”.<sup>5</sup> Segundo esta, as políticas públicas surgem da interação entre setores e o regime que se verifica, não de forma clara e aberta, dentro de limites de regras estabelecidas institucionalmente, mas dentro do âmbito do Estado (da “corte”) e segundo regras conhecidas por poucos, fixadas e alteradas com base em critérios nem sempre claramente indicados.

Subvariantes do modelo de “políticas da corte” se adequam bastante bem

<sup>4</sup> Na maioria dos países funciona um modelo de governo híbrido que contém, em maior ou menor grau, elementos dos modelos de governo democrático, autoritário e pluralista. Para detalhes sobre modelos de governo e as características do processo de formulação de políticas de cada caso, ver Stafford (1974).

<sup>5</sup> Variante desenvolvida por Rose (1973).

aos governos brasileiros do período em exame.<sup>6</sup> Assim, a seguir, o modelo de “economia política” deste marco teórico é usado, sob o pano de fundo dessa variante, para uma análise sumária da evolução do processo de formação de políticas voltadas à agricultura no período entre a Proclamação da República e o fim da II Guerra Mundial.

## 2. As políticas agrícolas no período da República Velha

Em linhas muito gerais, pode-se dizer que no período republicano, até o fim da II Guerra Mundial, o Brasil passou por duas fases: a primário-exportadora, que durou até 1930; e a de crescimento impulsionado pelo mercado interno, entre meados da década de 30 e o fim da II Guerra Mundial. Como seria de esperar, o processo de formação de políticas sofreu consideráveis alterações entre essas fases. A seguir, sumarizam-se as características gerais do processo e as principais mudanças que ocorreram. Este item focaliza o período da República Velha; o item 3 examina o período 1930-45.<sup>7</sup>

Na época da Proclamação da República, vinha ganhando momento mais uma etapa da fase primário-exportadora do país, agora apoiada no café que, desde meados do século XIX, tornara-se o setor de ponta da economia brasileira, fazendo com que ela voltasse a crescer deois de um longo período de estagnação.

### 2.1 A evolução setorial na fase primário-exportadora

Até 1889, parte considerável das agriculturas de exportação — inclusive a parcela em decadência da lavoura cafeeira — dependia da mão-de-obra escrava. Com a abolição, a situação destas tornou-se bastante difícil. Todavia, a cafeicultura baseada na mão-de-obra livre das áreas novas do interior de São Paulo já era importante e, com o apoio governamental, pôde continuar crescendo vigorosamente.

Ligadas às agriculturas de exportação surgiram e se firmaram oligarquias regionais, que adquiriram enorme poder. Antes da Proclamação estas constituíam, virtualmente sós, os setores da *combinação central* em face ao regime imperial. As oligarquias das regiões de agricultura de exportação estagnada ou em retração (exemplo, a produção de açúcar no Nordeste) tinham um peso reduzido no grupo setorial hegemônico. Seu poder se exercia mais a nível provincial. Já as das áreas de cafeicultura em expansão mantiveram íntima ligação com o governo central, de quem requeriam políticas que propiciassem condições favoráveis à continuação do seu crescimento.

<sup>6</sup> Para discussão das características dos governos no período 1889-1945, em termos de “modelos de governo”, ver Mueller (1983, cap. 7).

<sup>7</sup> A análise dos itens 2 e 3 apóia-se substancialmente em trabalho recente — e bem mais extenso — do autor (Mueller, 1983). Na realidade, ela representa, em certo sentido, uma síntese daquele trabalho.

Com a Abolição e a Proclamação, a situação sofreu certa mudança. De um lado, houve o declínio na posição dos setores apoiados na agricultura de exportação mais afetados pela eliminação do trabalho escravo, e o campo ficou livre para a ascensão das oligarquias cafeeiras de São Paulo, que não só quase não sofreram com a Abolição, como atravessavam fase de prosperidade e acentuada expansão. Do outro lado, porém, houve o episódio da tentativa – frustrada – de afirmação de setores urbanos, que culminou com o encilhamento. Assim, à medida que se foi consolidando o novo regime, ficou claro que aumentariam as demandas e pressões de outros setores sobre o governo federal.<sup>8</sup> Destarte, as oligarquias valeram-se da descentralização administrativa instituída com a República e – sem abrir mão de sua influência a nível federal – passaram a consolidar a nível estadual uma sólida estrutura de apoio aos seus interesses.

A descentralização que se implantou com a República permitiu o surgimento, dentre os estados mais prósperos, de unidades com enorme poder e considerável independência – especialmente São Paulo, mas também Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia – cujos governos eram firmemente controlados pelas respectivas oligarquias. Neste esquema, São Paulo voltou-se principalmente à defesa da cafeicultura, que demandava do Estado – a nível federal mas, crescentemente, também a nível estadual – recursos para, de um lado, remover obstáculos e criar condições à expansão do café e, do outro, atenuar seus problemas em épocas de crise. Minas Gerais, com uma agropecuária em declínio, constituiu oligarquias de cunho crescentemente urbano que passaram a depender do poder que haviam adquirido em épocas de auge do café no estado, para garantir-lhes um fluxo de recursos que propiciasse sua sobrevivência e prosperidade. Assim, o clientelismo tornou-se o principal objeto das atenções das oligarquias mineiras.<sup>9</sup> Para manter a sua posição, estas valeram-se de alianças com as oligarquias de São Paulo, levando à formação de bloco poderoso que, durante boa parte da República Velha, manteve substancial controle sobre o governo federal, assegurando o engajamento deste no atendimento de suas reivindicações mais importantes.

As oligarquias dos outros estados ficaram à margem dessa aliança e tiveram bem menos acesso aos recursos do governo federal. Algumas delas conseguiram formar administrações locais fortes – inclusive do ponto de vista militar – mas só puderam atuar sobre a estrutura de poder a nível central no fim do período. Este foi, por exemplo, o caso do Rio Grande do Sul.

No que tange aos setores de origem urbana, embora nesta fase nenhum chegasse a adquirir, nem de longe, o poder dos setores ligados às oligarquias estaduais,

<sup>8</sup> Não só o governo federal estava mais próximo, fisicamente, de alguns setores de base urbana, como, em certas ocasiões, era fortemente pressionado por *setores externos*, objetivando garantir seus interesses no país. Para detalhes sobre a evolução do alinhamento setorial no período da República Velha, ver Mueller (1983, cap. 3, parte 3; e cap. 4, parte 3).

<sup>9</sup> Para análise interessante da constituição e das características das oligarquias de São Paulo e de Minas Gerais na República Velha, ver Martins Filho (1981).

alguns puderam, com o tempo, ampliar sua influência. Dentre estes merecem destaque os setores ligados à indústria, os militares e as camadas médias urbanas. Ademais, ocorreram algumas mudanças nos setores ligados aos trabalhadores urbanos.

A modestíssima indústria nacional do início da República tinha, como não podia deixar de ser, muito pouca influência. Entretanto, com o passar dos anos esta foi crescendo e firmou-se a percepção das vantagens que poderia ter com a proteção — notadamente a resultante de tarifas elevadas. Em consequência, foram-se constituindo setores ligados a ela e adquiriu momento o seu ímpeto reivindicatório. Durante quase toda a República Velha, elementos da indústria lutaram intensamente, primeiro de forma não coordenada, mas crescentemente como setores organizados, para conseguir, se não aumentar a proteção tarifária, pelo menos evitar deterioração na existente.

Opunham-se às reivindicações da indústria setores ligados à exportação de café, que temiam represálias dos países compradores do produto, os importadores de manufaturados, e setores das camadas médias urbanas, que, como consumidores, sentiam-se lesados pelos preços altos e pela reduzida qualidade dos produtos da indústria nacional. Por sua vez, o governo federal doutrinariamente era contra a proteção tarifária, embora pressões de ordem fiscal levassem-no, às vezes, até a ampliar as tarifas.

A luta da indústria nacional pela tarifa foi árdua e intensa. Outros setores realizaram freqüentes investidas visando a adoção de reformas liberalizantes, mas, embora os setores ligados à indústria raramente tivessem obtido ampliação significativa na proteção, puderam contê-las. Obviamente, existiam outras políticas de interesse dos setores ligados à indústria, mas muitas (por exemplo, a política de desvalorização cambial, perseguida pela cafeicultura) também eram demandadas por outros setores, alguns bastante influentes, necessitando assim menos empenho de sua parte. Na defesa das tarifas, porém, a indústria estava só e concentrou nela boa parte de seus esforços.<sup>10</sup>

O envolvimento político de militares no período se fez em dois níveis — o das Forças Armadas como um todo, e o de segmentos destas, geralmente em posição de dissidência. A nível mais global, parece adequada aqui a distinção entre exército político e exército hierárquico.<sup>11</sup> O exército político inaugurou — e de forma bastante visível — o período republicano. Ademais, nos primeiros anos do novo regime foi marcante a sua presença. Na administração de Prudente de Moraes retraiu-se, ameaçou ressurgir no episódio da eleição do Marechal Hermes da Fonseca, mas logo voltou a um segundo plano. Na etapa final da Revolução de 1930, foi levado, de maneira ambígua e vacilante, novamente a se manifestar.

A atuação do exército hierárquico, como setor influente no período, se con-

<sup>10</sup> Foi a luta pela tarifa, inclusive, o principal catalizador da organização de elementos ligados à indústria em setores combativos e de crescente influência. Ver Vilela Luz (1978).

<sup>11</sup> Essa distinção é de Carone (1978).

substanciou principalmente nas suas demandas por reequipamento e modernização, no que foi razoavelmente bem-sucedido.

Em certo sentido, a I Guerra Mundial constituiu-se em marco na visão de “boa sociedade” das Forças Armadas, pois chamou-lhes a atenção para a vulnerabilidade da economia agrário-exportadora do Brasil em época de conflito armado global. Iniciaram então pressões, embora ainda tímidas e mal definidas, para o desenvolvimento de ramos estratégicos da indústria. Essas preocupações voltariam a surgir, de forma bem mais intensa, na década de 1930.

Merece especial registro a participação de dissidências das Forças Armadas no período. Esta foi particularmente intensa nos anos que se sucederam à Proclamação e na década de 1920. Nesta última, as manifestações das dissidências militares apoiaram-se em intenso e mal definido desejo de mudar a organização institucional e a estrutura de poder então prevaletentes e de ver o Brasil se modernizar. Foram levados a lançar mãos de métodos não convencionais de atuação política quando ficou claro que as oligarquias, que controlavam o processo político, não estavam dispostas a admitir mudanças.<sup>12</sup>

As outras parcelas das camadas médias urbanas incluíam, de um lado, elementos oriundos da aristocracia rural — geralmente levados a abandonar as atividades agrícolas de exportação — e do outro, com participação crescente, elementos novos, associados à expansão das atividades governamentais e ao crescimento do setor de serviços. Os primeiros tinham visão de boa sociedade semelhante à das oligarquias. As posições dos novos, por sua vez, eram mais independentes e, em ocasiões, de oposição ao regime da República Velha.<sup>13</sup>

De uma forma geral, a influência das camadas médias urbanas, no período, permaneceu muito limitada. Participaram ativamente de movimentos de diversos tipos, mas esta participação foi mais efetiva apenas quando se constituiu em reforço às reivindicações de outros setores.

Um setor urbano que virtualmente surgiu como tal no período, foi o dos trabalhadores urbanos. Com o crescimento da indústria o seu número aumentou consideravelmente. A expansão industrial num ambiente de *laissez-faire* extremado e unilateral, a acentuada exploração da mão-de-obra que então se praticava e o uso da repressão como único instrumento para resolver questões trabalhistas, de um lado, e a importação de trabalhadores politizados e com experiência de organização sindical,<sup>14</sup> do outro, fizeram com que se expandisse no Brasil um movimento sindical bastante atuante. A massa dos trabalhadores urbanos permaneceu alienada, mas aumentou consideravelmente o envolvimento de lideranças, muitas bastan-

<sup>12</sup> Para análise interessante do surgimento e da evolução dos movimentos das dissidências militares, especialmente na década de 1920, ver Forjaz (1977).

<sup>13</sup> Para maiores detalhes, ver Carone (1972).

<sup>14</sup> A substancial imigração de mão-de-obra européia implicou na importação, também, da luta de classe na forma concreta de movimentos anárquico-sindicais. Ver Dean (1969).



te radicais e combativas, e a greve se constituiu no seu principal instrumento de pressão.

Essa crescente militância foi muito mal recebida pelo Estado, que passou a reprimir com violência os movimentos reivindicatórios dos trabalhadores urbanos. Destarte, particularmente na década de 1920, os movimentos de trabalhadores exerceram continuada oposição ao regime. Entretanto, não conseguiram, nem de longe, ameaçar a sua estabilidade. A queda da República Velha surgiu da atuação de setores que nada tinham a ver com as lideranças de trabalhadores e o regime que se constituiu depois de 1930 não contou com a participação destas.

No intercâmbio entre o Estado e setores merecem ser ressaltados os *setores externos*. Na República Velha os *setores externos* apresentaram facetas múltiplas; neles se incluíam desde nações, tentando manter ou aumentar sua influência junto ao Brasil, até interesses privados variados — empresas comerciais do exterior que atuavam no país, o capital estrangeiro de investimento e os financiadores internacionais. Estes últimos tinham interesse especial na política econômico-financeira do país e puderam exercer considerável influência sobre a mesma.

Esse interesse decorreu particularmente da magnitude e do rápido crescimento da dívida externa brasileira. Envolvidos no processo, os financiadores internacionais pressionavam pela adoção de políticas monetária, financeira e cambial ortodoxas, que consideravam fundamentais para garantir que o Brasil se mantivesse em condições de ressarcir seus compromissos externos. Suas pressões tornavam-se particularmente fortes quando viam aumentar o risco de inadimplência. Então não vacilavam em se valer da organização diplomática de seus países e mesmo de ameaças de intervenção militar.<sup>15</sup>

O caso mais notório de envolvimento dos setores financeiros internacionais resultou da situação de descontrole econômico e financeiro da década de 1890. Este originou crescentes pressões no sentido de um saneamento financeiro, objetivando manter o Brasil solvente. O saneamento acabou sendo implantado — com grandes custos, mesmo para os setores da *combinação central* — na administração de Campos Sales. O presidente e Joaquim Murinho estavam firmemente convictos da sabedoria das políticas restritivas do saneamento, mas o fato de ter sido entregue a este a condução dos programas econômicos do país e de os setores influentes — inclusive os da cafeicultura em crise — terem sido levados a aceitar as medidas restritivas, estava associado à influência de grupos financeiros internacionais.

Finalmente, os *setores não-mobilizados*. Estes incluíam não só trabalhadores rurais e escravos libertos, como também uma gama de elementos marginalizados do processo de formação de políticas públicas. Incluíam, portanto, boa parte dos agricultores responsáveis pela produção para o mercado interno. Na fase primário-exportadora estes permaneceram virtualmente sem acesso aos recursos econômicos, sociais e políticos que, mediante as políticas públicas, o Estado podia fornecer.

<sup>15</sup> Para detalhes, ver Topik (1979).

## 2.2 O liberalismo econômico, a atuação do Estado e a natureza das políticas agrícolas

A doutrina do liberalismo econômico afetou consideravelmente o processo de formação de políticas no período da República Velha. A despeito do domínio exercido pelas oligarquias e das interferências que este introduzia no funcionamento de modelo apoiado no *laissez-faire*, ela marcou a atuação governamental. À época, as principais atribuições do Estado eram a de manter a ordem civil e financeira do país, garantir a liberdade de iniciativa e atuar na remoção de obstáculos à expansão da atividade econômica. A intervenção do governo na defesa dos interesses de grupos hegemônicos era condenada, do ponto de vista doutrinário, embora tenha sido deste lado que surgiram as maiores discrepâncias entre doutrina e realidade.

Alguns governos da República Velha eram mais estremados na aplicação da doutrina do liberalismo; outros tiveram menos escrúpulos em realizar experimentos não-ortodoxos. Entretanto, mesmo a estes jamais ocorreu que o Estado pudesse fixar estratégias de desenvolvimento e atuar de forma direta na promoção da expansão e da diversificação da economia do país.

Como não podia deixar de ser, dada a estrutura de poder de então, o liberalismo econômico – versão brasileira – era extremamente unilateral e distorcido. Ele se aplicava quase que exclusivamente aos setores hegemônicos. As políticas públicas visavam, em boa medida, assegurar a sua livre iniciativa e evitar que outros setores ameaçassem sua posição. E, quando surgiam dificuldades e problemas, o Estado era levado pelos setores influentes a intervir na proteção de seus interesses. A doutrina do *laissez-faire* era então temporariamente esquecida.

Essa situação só não prevalecia quando a aplicação da doutrina recebia forte apoio de *setores externos* e de eminências poderosas no governo. Como vimos, isto ocorreu no saneamento financeiro iniciado por Joaquim Murinho. Entretanto, o poder dos setores hegemônicos na República Velha era tal que eles encontraram, na descentralização administrativa, maneira de contornar os problemas e dificuldades resultantes da estrita aplicação de políticas de cunho ortodoxo. Foi assim que surgiram os mencionados estados todo-poderosos.

Do ponto de vista das políticas agrícolas, esse estado de coisas fez com que, em anos de prosperidade, o governo federal juntasse forças com os governos estaduais na implantação de medidas conducentes à expansão da agricultura de exportação – notadamente o café em São Paulo. Já nos anos de crise, o governo federal era intensamente pressionado a adotar políticas para reduzir as dificuldades da agricultura de exportação. Quando escrúpulos doutrinários ou pressões externas levavam o governo federal a resistir às demandas de setores hegemônicos, os recursos dos estados mais prósperos eram mobilizados e se concebiam mecanismos alternativos.

Uma situação destas deu origem à defesa do café. Esta foi tentada pela primeira vez e em caráter temporário – mas com sucesso – em 1906, sob a liderança do estado de São Paulo, quando ficou claro que Rodrigues Alves jamais

concordaria com uma sistemática desvalorização do mil-réis e muito menos com a interferência direta do governo no mercado do café, pretendida pelos setores cafeeiros. Excluídas essas alternativas, foi adotada a política do Convênio de Taubaté, de compra e retirada do mercado dos excedentes de café, com o objetivo de conter e depois reverter o declínio nos preços internacionais do produto. Esta política foi implementada a despeito de ampla oposição, tanto do governo federal como de certos círculos conservadores do país e de parte dos *setores externos*.<sup>16</sup>

O sucesso da primeira operação de valorização, de um lado, circunstâncias especiais e governos de cunho menos ortodoxo a nível federal, do outro, levaram a mais duas operações ocasionais de valorização — em 1917 e em 1921 — agora com o apoio federal. O governo federal chegou a tornar, a partir de 1921, permanente a defesa; entretanto, o controle desta permaneceu firmemente com São Paulo e, portanto, com suas oligarquias. Era enorme a importância que estas atribuíam a tal controle e foi preciso a crise catastrófica do início da década de 1930, e que ficasse patente a perda da efetividade de São Paulo na condução da defesa, para que ela fosse — e com muita resistência — colocada no âmbito federal.

Na fase agrário-exportadora a agricultura de mercado interno permaneceu virtualmente à margem do processo de formação de políticas agrícolas. Acontece que, em parte, as lavouras de mercado interno competiam no uso de recursos produtivos com as agriculturas de exportação. Como os setores associados a estas eram amplamente hegemônicos, a agricultura de mercado interno ficava praticamente excluída do acesso às políticas governamentais. Ela só recebia alguma atenção em épocas de crise do setor externo da economia, resultante de depressões nos principais mercados importadores, ou de guerras dificultando o comércio internacional. Em épocas de expansão exportadora o papel da agricultura de mercado interno era meramente residual; às vezes ela chegava a escolher, liberando recursos para o setor exportador. Se a oferta de alimentos se tornasse insuficiente, a situação favorável da capacidade de importar do país permitia o seu suprimento do exterior.

Em épocas de crise do setor externo a agricultura de mercado interno era, às vezes, objeto de medidas visando ampliar sua oferta. Entretanto, raramente estas requeriam do Estado o dispêndio de recursos e esforços substanciais, pois então as agriculturas de exportação se encolhiam, liberando recursos produtivos que eram usados na produção para o mercado interno.<sup>17</sup>

Em suma, a fase agrário-exportadora se caracterizou pela virtual ausência de

<sup>16</sup> Para análise da evolução da política de defesa do café, ver Delfim Netto (1979).

<sup>17</sup> Nas épocas de crise, parte desses incrementos de produção emanava dos próprios estabelecimentos da agricultura de exportação. Alguns passavam a plantar alimentos numa base temporária, para suplementar sua renda combatida pela crise (ex.: o cultivo entre as fileiras dos cafezais). Outros — geralmente os que, já na fase de expansão exportadora, passavam por dificuldades por estarem com produtividade em declínio — substituíam a lavoura de exportação por lavouras para o mercado interno ou pela pecuária.

estratégia agrícola global. O envolvimento do Estado na defesa de interesses de setores associados à agricultura de exportação foi consequência de sua hegemonia na *combinação central*. Se considerarmos o setor agrícola sem o café e, talvez, o açúcar, praticamente inexistiam políticas voltadas à agricultura.

### 3. A fase de crescimento impulsionado pelo mercado interno

As mudanças na economia brasileira, que culminaram com a transformação da indústria nacional no seu setor dinâmico, iniciaram-se em 1930, com as alterações políticas que produziram a eliminação da República Velha, e com a intensa crise do setor externo na qual o país mergulhou — e da qual levou muito tempo para sair. Entretanto, esta fase se foi consolidando apenas gradualmente, como consequência não intencionada de medidas de emergência tomadas para atenuar os principais efeitos detrimenais da crise. No seu início, inclusive, a liderança que assumiu o governo do país após a Revolução de 1930 chegou a manifestar-se pelo restabelecimento, tão logo a crise amainasse, do modelo agrário-exportador. As fugas que ocorreram às premissas do modelo foram, portanto, acidentais; mas foram importantes para dar impulso às transformações que se verificaram.

Só a partir de 1937 se pôde considerar liquidada, a nível das intenções oficiais, a fase agrário-exportadora. Com o Estado Novo, o modelo nacionalista e de cunho autárquico, voltado à diversificação da economia e à redução de sua dependência em relação ao exterior, transformou-se em estratégia oficial.<sup>18</sup>

O surgimento da nova fase se fez concomitantemente com importantes alterações na estrutura e no funcionamento do sistema do qual emanam políticas públicas, que culminaram com a completa demolição do federalismo da República Velha e com a consolidação de governo central extremamente poderoso. Essa nova organização político-administrativa foi elemento importante na implantação do novo modelo de desenvolvimento.

#### 3.1 *Mudanças no alinhamento setorial*<sup>19</sup>

No período 1930-45 ocorreram consideráveis alterações, não só no alinhamento setorial, como nas formas de atuar dos grupos setoriais confrontando o Estado.

As oligarquias permaneceram fortes, mesmo depois da Revolução de 1930. Mudaram os grupos hegemônicos, mas o regime que surgiu da revolução esteve longe de antagonizá-las abertamente. Na verdade, depois de 1930, a atuação do Estado continuou fundamental para a sobrevivência dos setores oligárquicos apoiados nas atividades agrário-exportadoras.

<sup>18</sup> Para detalhes sobre as mudanças de estratégia econômica efetuadas pelo Estado Novo, ver Dean (1969); Villela e Suzigan (1973); e Malan et alii (1980). Aspectos da questão são discutidos em Mueller (1983, caps. 5 e 6).

<sup>19</sup> Baseado principalmente em Mueller (1983, cap. 7).

Gradualmente, porém, o poder relativo, mesmo das oligarquias cafeeiras de São Paulo, foi declinando, não tanto como resultado de mudanças políticas que a Revolução de 1930 tivesse introduzido, mas principalmente em decorrência da profunda e prolongada crise do setor externo da economia. A despeito do apoio do Estado, a crise debilitou consideravelmente as atividades econômicas das quais as oligarquias dependiam. Esse debilitamento e, em 1937, a adoção de estratégia econômica privilegiando atividades voltadas ao mercado interno levaram a que, no final da II Guerra Mundial, tivesse declinado bastante o poder dos setores apoiados na agricultura de exportação.

Dentre os setores que ascenderam à *combinação central* merecem ser ressaltados os ligados à indústria.<sup>20</sup> Como se sabe, a industrialização da década de 1930 foi mais consequência dos problemas que afetaram o setor externo da economia e das medidas de emergência adotadas para amenizá-los. Um dos efeitos dessas medidas foi o de fazer com que a indústria se recuperasse da situação difícil que vinha experimentando no fim da década de 1920 e que passasse a crescer e a se diversificar. O governo só veio a atuar de forma deliberada na promoção da industrialização depois de 1937.

Da mesma forma, a melhoria relativa da posição de setores industriais em face ao regime só se acentuou depois de 1937. Até então a indústria nacional vinha sendo encarada com reserva pelo governo. Os setores industriais exibiam crescente ímpeto reivindicatório, mas o governo não se mostrava disposto a atender às suas demandas. A indústria estava particularmente inconformada com a estratégia voltada à recuperação do livre comércio, seguida até 1937; investia contra a política de negociação com países importadores de produtos primários, então em curso, objetivando ampliar as exportações brasileiras em troca de cortes nas tarifas, e demandava insistentemente mais proteção e maior ajuda governamental. Contudo, antes de 1937 não foi bem-sucedida. A proteção que teve, até então, foi principalmente a propiciada pela vertical queda na capacidade de importar e pelas medidas de emergência adotadas para atenuar seus efeitos.

Com a estratégia de desenvolvimento do Estado Novo, a influência dos setores industriais ampliou-se muito. Depois de 1937 eles consolidaram e ampliaram sua posição na *combinação central*; passaram, assim, a obter do governo diversos dos favores pelos quais tanto tinham lutado — quase sem resultado — no passado.

Os setores militares também aumentaram, e consideravelmente, sua influência e poder depois de 1930. A intensa movimentação de dissidências militares da década de 1920 extravasou-se para a Revolução de 1930 e para o período pós-revolucionário, com o movimento tenentista. Todavia, a despeito do intenso envolvimento político de tenentes nos primeiros anos do novo regime, eles não conseguiram se organizar politicamente e, na disputa com as oligarquias que tentavam

<sup>20</sup> Importantes estudos sobre o crescimento político da indústria nacional depois de 1930 estão em Dean (1969) e em Carone (1966, 1967).

recuperar sua influência, foram sobrepujados e seu movimento acabou sendo dissolvido.

Em consequência dessa dissolução, vários tenentes se reincorporaram ao serviço ativo, instilando nas Forças Armadas elevada propensão ao envolvimento político. Depois do desfecho da Revolução de 1930, o Exército havia-se recolhido aos quartéis, passando a ressaltar sua face hierárquica; com a volta dos tenentes e dadas as tensões e problemas decorrentes das mudanças políticas e da crise do setor externo da década de 1930, ressurgiu o exército político. Predominou neste uma corrente de propensão autocrática e de pendor fascista, que chegou a constituir a base dos dispositivo militar de Getúlio Vargas, dando com ele o golpe de 1937. Foi o exército político, também, que, depois da participação do Brasil na II Guerra Mundial e da aproximação do país aos EUA, depôs Vargas e liquidou o Estado Novo.<sup>21</sup>

Os envolvimento das Forças Armadas, tanto no golpe de 1937 como nos rumos que o Estado Novo tomou, tornaram-nas setor extremamente influente em face do processo de formulação de políticas. Elas tiveram importante participação na fixação das estratégias de desenvolvimento então adotadas; consideravam fundamental, do ponto de vista da segurança nacional, a expansão industrial, a diversificação da economia nacional e a redução da sua dependência na importação de produtos manufaturados.

Foram apreciáveis, também, as mudanças que atingiram as camadas médias urbanas. Depois de 1930, ampliou-se e diversificou-se consideravelmente a sua participação política, que durante a República Velha fora muito apagada.

Já se ressaltou o envolvimento político, no início do período, do segmento de origem militar das classes médias — os tenentes. Graças a ele, inclusive, as oligarquias e as camadas médias urbanas foram, pela primeira vez levadas a, em certo sentido, repartir o poder a nível federal e estadual.

O segmento civil da inclinação política das camadas médias, embora reduzido numericamente, manteve-se bastante ativo. Ele incluía uma ala de base centrista, propensa a apoiar o regime, e alas extremistas, tanto de direita como de esquerda.

A despeito do posicionamento variado de seus diversos segmentos, a natureza das reivindicações dos setores das camadas médias eram, em geral, de cunho urbano. Ademais, se excluirmos as suas alas extremistas, tinham geralmente natureza conservadora, contrapondo-se ao caráter e ao ritmo das mudanças que vinham atingindo o país.<sup>22</sup>

Merecem destaque as alterações no alinhamento de setores associados aos trabalhadores urbanos. Muito deles cresceram e ampliaram sua militância depois da Revolução de 1930. Sua atuação política aumentou bastante, especialmente antes de 1935. Por sua vez, o Estado modificou sua atitude em face dos movimen-

<sup>21</sup> Para detalhes, ver Carone, (1976, apêndice); Flynn (1978); e Wirth (1970).

<sup>22</sup> Ver Carone (1976 e 1977).

tos de trabalhadores. De um lado, substituiu o confronto e a repressão abertas, comuns na República Velha, pelo apaziguamento e pela conciliação; do outro, impôs tutela e controles sobre o movimento sindical e não relutou em recorrer à repressão.

A partir de 1935, houve considerável ampliação da tutela e da repressão. Durante o Estado Novo, os movimentos operários foram mantidos submissos e permaneceu quase absoluto o controle que o Estado exercia sobre eles. Essa situação só se alterou às vésperas da queda do Estado Novo, quando ressurgiu a militância política de setores de trabalhadores.

Dentro do paternalismo que guiou a política trabalhista de depois de 1930, o Estado promulgou uma pletera de leis, decretos e regulamentos na área trabalhista e introduziu várias inovações institucionais, objetivando dar aos trabalhadores urbanos certa assistência e proteção.<sup>23</sup> Para os trabalhadores rurais, porém, muito superiores em número aos urbanos, pouca coisa mudou em relação ao período da República Velha. Continuaram parte dos *setores não-mobilizados*, portanto totalmente marginalizados do processo de formação de políticas públicas.

A pressão de *setores externos* por certas políticas continuou intensa após 1930, embora a natureza do seu envolvimento tivesse sofrido mudanças. De um lado, a prolongada crise externa que o Brasil experimentou e a situação de virtual insolvência do país fizeram com que fossem substanciais as pressões de credores, com o objetivo de conseguir solução para os seus atrasados. Todavia, estes não estavam mais em posição de usar, com a desenvoltura de antes, táticas intimidatórias. Cobravam e reclamavam, mas a situação desesperadora que o país atravessava impedia que uma solução rápida pudesse ser conseguida. Semelhantemente, os fornecedores no exterior de produtos manufaturados e as empresas estrangeiras radicadas no país pleiteavam maiores facilidades, respectivamente, para seus negócios e para a remessa de seus lucros. Às vezes esses setores conseguiam concessões, mas, dada a situação do país, estas eram necessariamente reduzidas.

O envolvimento mais significativo de *setores externos*, no período 1930-45, resultou da rivalidade entre os EUA e a Alemanha, não só no campo comercial como também no político-ideológico.<sup>24</sup> Na década de 1930, os EUA — que já ocupavam boa parte do espaço aberto com declínio da hegemonia britânica sobre o Brasil — tiveram que lutar para evitar que a Alemanha ampliasse, tanto o seu comércio como a sua influência política sobre o país. Wirth (1970) mostra as marchas e contramarchas associadas às tentativas de predomínio destas duas potências e as atitudes pendulares do Brasil, permitindo que, até a véspera da II Guerra Mundial o país mativesse acentuado intercâmbio com os dois lados. A situação só se definiu no fim da década de 1930, quando, com o início do conflito mundial, o Brasil foi levado a se alinhar com os EUA.

<sup>23</sup> Análises interessantes da evolução do movimento trabalhista no período estão em Dean (1969); Carone (1976 e 1977).

<sup>24</sup> Para detalhes, ver a interessante análise de Wirth (1970, parte 1.)

Finalmente, umas palavras sobre as mudanças que atingiram a agricultura de mercado interno. Como vimos, na fase agrário-exportadora a própria existência desse segmento da agricultura era basicamente residual. Com a prolongada crise do setor externo que o país passou a experimentar e, particularmente, com a estratégia de autarquização implantada em 1937, a importância da agricultura de mercado interno aumentou consideravelmente. Entretanto, como veremos adiante, sua influência no processo de formação de políticas quase não se ampliou.

### 3.2 *A gênese de estratégia agrícola*<sup>25</sup>

Vimos que a República Velha se caracterizou por virtual ausência de estratégia agrícola global; nos primeiros anos após a Revolução de 1930 a situação mudou pouco, a despeito dos substanciais choques por que passou a economia brasileira. Uma das principais conseqüências destes foi a vertical queda da capacidade de importar do país, que não podia mais se dar ao luxo de adquirir do exterior produtos que tinha condições de, sem dificuldade, cultivar internamente.

Isto não obstante, inicialmente o apoio concreto do governo à diversificação agrícola manteve-se bastante restrito. Eram freqüentes as manifestações oficiais sobre o problema da oferta de alimentos, mas não se tomavam medidas concretas para ampliá-la. À época, os esforços dos governos, tanto central como estaduais, voltavam-se principalmente para atenuar as dificuldades que a severa crise de setor externo vinha infligindo ao setor agrário-exportador. Não só matinha-se elevada a influência das oligarquias como adquiriram primeira prioridade ações que pudessem aumentar a receita de divisas do país. Todavia, foi bastante bom o desempenho da agricultura de mercado interno, mesmo no início da década de 1930 e, um pouco depois, a produção de algodão, notadamente em São Paulo, deu um salto considerável.<sup>26</sup> Esses ramos da agricultura cresceram, a despeito da falta de amparo oficial, em decorrência da liberação de recursos produtivos resultante da contração do setor exportador, bem como da proteção contra a concorrência estrangeira fornecida pela crise do setor externo.

Em 1934 houve tentativa de reformar o Ministério da Agricultura, que nunca estivera aparelhado para atuar no estímulo e orientação da agricultura. Entretanto, a tentativa fracassou e inclusive as políticas para os produtos de interesse das oligarquias — o café e o açúcar — permaneceram vinculados a instituições fora do âmbito do ministério.

Com o Estado Novo surgiram mudanças. A adoção do modelo autárquico, baseado na industrialização e na diversificação da atividade econômica interna alterou, também, a percepção do papel da política pública em face da agricultura. Um dos fatores que levaram à adoção desse modelo foi, como vimos, a limitadís-

<sup>25</sup> Baseados em Mueller (1983, cap. 8).

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, Villela e Suzigan (1973, p. 202-6).



sima capacidade de importar da economia brasileira depois de 1930. Esta fez com que a substituição de importações se estendesse, também, à agricultura de mercado interno. O seu bom desempenho tornou-se vital à expansão urbano-industrial. Sem ele, o abastecimento interno seria prejudicado, surgiriam pressões altistas sobre preços e salários e sofreria o próprio processo de acumulação no setor urbano-industrial, privilegiado pelo modelo. Se, nesse ambiente de divisas escassas, se tentasse contornar a falta de produtos com compras no exterior, a importação de equipamentos e materiais básicos à expansão industrial seria obstaculizada.

Assim sendo, de elemento secundário, o desempenho da agricultura de mercado interno passou, de forma crescente e à medida que o modelo autárquico adquiria momento, a fator fundamental para a viabilização da expansão urbano-industrial. Foi por essa razão que, depois de 1936, a estratégia agrícola deixou de contemplar exclusivamente produtos de exportação, mas considerou também a agricultura de mercado interno. Entretanto, os instrumentos criados para tentar influenciá-la eram todos incipientes: com a implantação da Creaí do Banco do Brasil, surgiu a base de uma política de crédito agrícola mais ampla, mas esta só veio a atingir certa desenvoltura no pós-guerra; esboçou-se também, no período da II Guerra Mundial, a intenção de instituir política de preços mínimos, que nem chegou a ser operacionalizada. Acontece que, no período, a crise que atingia a agricultura de exportação liberou recursos produtivos para a agricultura de mercado interno e não se impôs a necessidade de aperfeiçoar e tornar mais abrangentes àqueles instrumentos. Quando surgiam crises de oferta, geralmente provocadas por calamidades climáticas, a saída que se encontrou foi a de empregar, como medida de último recurso, os instrumentos de política negativa do tabelamento e da intervenção em mercados.<sup>27</sup>

Evidentemente, a agricultura de exportação não foi abandonada. Pelo contrário, como desta se originavam escassas divisas tão importantes para o processo de diversificação econômica, a atenção que o Estado dispensava a ela manteve-se considerável. A crise e as tendências centralizantes que surgiram após 1930 fizeram com que as políticas de produtos acabassem se alojando firmemente no âmbito do governo central; mesmo depois de 1937, este continuou despendendo consideráveis esforços e recursos com essas políticas.

A política cafeeira, por exemplo, já no início da década de 30, foi gradualmente transferida de São Paulo para o governo central. Este, por sua vez, montou um complexo esquema para amortecer a queda no preço internacional do café e tentar ampliar a receita de divisas gerada pelo produto. Inicialmente, permaneceu elevada a influência das oligarquias cafeeiras, mas com o tempo ela declinou e, ao contrário do que ocorria durante a República Velha, a cafeicultura foi inclusive levada a aceitar medidas de sacrifício e a assumir parte dos custos da política de defesa. En-

<sup>27</sup> Para análise das tentativas de tabelamento e controle dos preços de gêneros alimentícios no período, ver Linhares e Silva (1979).

tretanto, mesmo no período do Estado Novo, a política cafeeira foi importante para assegurar a sobrevivência do setor cafeeiro.

O envolvimento governamental no setor canavieiro-açucareiro só se ampliou no período 1930-45.<sup>28</sup> A severa crise do setor externo da década de 1930 agravou os problemas que, há muito, atingiam o setor. Embora a influência das oligarquias ligadas à produção de açúcar fosse bem menor do que a das oligarquias cafeeiras, a severidade da crise e a percepção das ramificações negativas de um colapso do setor canavieiro-açucareiro levaram à crescente intervenção governamental na proteção do setor e na sua regulamentação que, com o Estado Novo, intensificou-se consideravelmente.

Finalmente, o importante surto algodoeiro da década de 30 teve a participação fundamental do governo de São Paulo, que criou condições para o surto, e o envolvimento do governo central, com políticas de apoio à cotonicultura e de ampliação de seus mercados.<sup>29</sup> A atenção governamental dada a esta decorreu principalmente da importância que as exportações de algodão adquiriram na década, mas foi afetada, também, pela influência das oligarquias paulistas, parte das quais passaram a cultivar o algodão para amenizar as perdas com a crise cafeeira. O apoio à cotonicultura continuou elevado depois de 1937.

Concluindo este item, é importante que se ressalte que a maior atenção oficial à agricultura de mercado interno não resultou de mudanças no alinhamento de setores em face do regime, que tivessem levado setores ligados a ela a ascender à *combinação central*, adquirindo, assim, capacidade de influir sobre a política agrícola. Na verdade, observou-se no período 1930-45 uma redução, em todas as frentes, do poder e da influência de setores ligados à agricultura. Acontece que o desempenho de algumas funções da agricultura de mercado interno tornou-se básico ao desenvolvimento urbano-industrial. Assim, o Estado foi levado a conceber e a manipular instrumentos de políticas que lhe permitissem influir sobre esse desempenho. Gradualmente, tais instrumentos foram ampliados e seu funcionamento aperfeiçoado, dando origem à complexa estrutura de políticas de estímulo hoje em vigor. Os primeiros e ainda muito tímidos passos na formação dessa estrutura foram dados no período, especialmente depois de 1936.

#### 4. Comentário final

Uma das conclusões que se pode tirar dessa revisão é a da total inadequação da abordagem da teoria da decisão, apoiada na teoria do bem-estar convencional, a uma análise da formulação de políticas agrícolas no Brasil no período em exame. Uma leitura menos atenta pode levar-nos a inferir que, de situação de quase absoluto domínio do processo de formação de políticas pelas oligarquias no fim do sé-

<sup>28</sup> Ver Szmrecsányi (1969).

<sup>29</sup> Ver Ayer e Schuh (1974); e Villela e Suzigan (1973, p. 202-6).

culo passado, evoluiu-se para situação, no fim da II Guerra Mundial, na qual as decisões governamentais emergiam de um sistema híbrido, em que as preocupações com o “bem-estar social” se mesclavam no interesse em atender às reivindicações de setores da *combinação central*. Esta conclusão estaria, sem dúvida, equivocada.

É verdade que, acompanhando as mudanças econômicas e sociais que se verificaram, o processo de formulação de políticas tornou-se bem mais complexo e diversificado. A evolução da política cafeeira é um exemplo disto. Como vimos, inicialmente a preocupação governamental se voltava, quase exclusivamente, a atender as reivindicações das oligarquias ligadas ao café, embora, em ocasiões, a influência de *setores externos* e de eminências no governo federal tivesse exigido mudanças e adaptações na estrutura de apoio e defesa do produto. Durante todo o período da República Velha, os interesses das oligarquias cafeeiras continuaram prioritários para os governos federal e do estado de São Paulo. Mesmo no fim desta, permanecia, quase absoluto, o empenho do Estado na defesa do preço do café no mercado internacional, e — o que é mais importante — este empenho continuava visando principalmente o bem-estar das oligarquias paulistas.

A crise que atingiu de forma profunda a cafeicultura no início da década de 30, e que perdurou virtualmente até o fim da II Guerra Mundial, veio acompanhada de considerável reviravolta política, levando ao desmantelamento da estrutura de poder apoiada nos estados, sob o controle das oligarquias. A crise e estas mudanças fizeram com que, a despeito da oposição das oligarquias paulistas, a política cafeeira acabasse se transferindo para o governo central. Este continuou a dar prioridade à defesa do produto, em parte, para atender às oligarquias cafeeiras, mas em boa medida como elemento na estratégia econômica seguida até 1937, que esperava fazer o país retornar logo à prosperidade, em uma variante do modelo agrário-exportador. Sem a defesa, a cafeicultura entraria em colapso; mas, também, sem a defesa, continuariam a despencar a receita de divisas, a capacidade de importar do país, a possibilidade de reduzir a dívida externa, e desapareceria a possibilidade de retorno à situação semelhante à da década de 20. No estabelecimento da política cafeeira influíram, portanto, de um lado, setores ligados à cafeicultura, e, do outro, a pressão de *setores externos* juntamente com a visão de “boa sociedade” e a falta de compreensão a respeito da profundidade e da duração da crise, de eminências poderosas no novo regime, além de vieses doutrinários que ainda custariam a ser abandonados. Todavia, não só o controle da defesa do café acabou escapando às mãos das oligarquias paulistas, como foi sendo cobrada da cafeicultura parte crescente do custo da defesa.

O declínio econômico da cafeicultura e a estratégia de desenvolvimento introduzida pelo Estado Novo alterou mais ainda a situação. Vimos como as atenções governamentais foram, cada vez mais, se voltando para a promoção do crescimento industrial e a diversificação da atividade econômica; tornou-se visível, inclusive, a impaciência do regime com os elevados custos da defesa do café e com a

resistência da crise cafeeira em amainar.<sup>30</sup> Acontece que as atenções dos formuladores de políticas e os recursos do Estado estavam em outras áreas, diminuindo o interesse oficial no amparo de atividade que parecia indefinidamente atolada em dificuldades.

O empenho do governo na defesa do café permaneceu em virtude da sua importância como fornecedor de divisas. Por isto, mesmo depois de implantado o Estado Novo, o governo central manteve o apoio à cafeicultura; e, durante a II Guerra Mundial, teve, inclusive, que se esforçar para garantir espaço às exportações brasileiras nos mercados ainda disponíveis — notadamente o dos EUA — depois da generalização do conflito bélico.

No fim do período, a política cafeeira continuava prioritária, mas então ela já vinha-se tornando instrumento para fazer com que o café contribuísse para o processo de industrialização. Se houvesse coincidência entre os interesses da lavoura cafeeira e os objetivos da estratégia de desenvolvimento, a política atendia a ambos. Caso contrário, tendiam a prevalecer os objetivos da estratégia. Como se sabe, este estado de coisas intensificou-se no pós-guerra, quando coube ao café gerar boa parte das divisas, fundamentais à modernização urbano-industrial em curso, e quando se encontraram maneiras de transferir recursos da cafeicultura aos setores dinâmicos da economia.

Essas transformações na política cafeeira ocorreram não porque, com a passagem do tempo, considerações de bem-estar social fossem se impondo e acabassem por predominar, mas em decorrência das mudanças no alinhamento setorial em face do processo de formulação de políticas públicas e das alterações na visão de “boa sociedade” da liderança do país. Como vimos, na década de 1930 a visão de “boa sociedade” do regime foi gradualmente se afastando das oligarquias e se fixou na de um Brasil de economia capitalista diversificada, com reduzida dependência do exterior; a concretização desta visão exigia que os recursos do Estado se concentrassem no estímulo ao desenvolvimento de setor urbano-industrial. Quando isto começou a acontecer, o alinhamento setorial em face do processo de formação de políticas públicas já havia-se diversificado consideravelmente e o elenco de setores influentes não incluía apenas aqueles ligados às oligarquias. Pelo contrário, vinham lutando por se afirmar setores de base nitidamente urbana, com pontos de vista, em termos de modelo de desenvolvimento, semelhantes aos da liderança que, em 1937, tomou o poder. Depois do golpe, a influência destes setores ampliou-se substancialmente às custas, em parte, da dos setores ligados às oligarquias cafeeiras.

Quando o período terminou, o processo de formação de políticas públicas era bem mais complexo que no início do século. No âmbito do sistema do qual estas eram geradas, atuavam setores influentes nitidamente urbanos. Os setores de cunho rural, notadamente os ligados à agricultura de exportação, tiveram sua influência consideravelmente reduzida. A hegemonia na *combinação central* vinha

<sup>30</sup> Para detalhes, ver Mueller (1973, cap. 8).

nitidamente se transferindo a setores urbanos, mais afinados à visão de “boa sociedade” do regime.

Neste novo arranjo, a agricultura — mesmo no seu segmento exportador — deixou de se constituir o fim das políticas agrícolas, tornando-se, ao invés, instrumento no processo de modernização. Ademais, no pós-guerra esse estado de coisas se consolidou; o aprimoramento da estratégia agrícola, a introdução e o desenvolvimento de um conjunto de instrumentos de política agrícola, resultou não do desejo de atender às demandas de setores de base rural, mas sim do de fazer com que a agricultura desempenhasse de forma adequada certas atribuições essenciais ao processo de modernização urbano-industrial em curso. Na verdade, o bem-estar de grande parte dos habitantes do meio rural, que, na fase agrário-exportadora, nunca fora objeto de preocupações oficiais, na fase autárquica continuou não sendo o objetivo das complexas interações entre o Estado e setores influentes, das quais emergiam políticas públicas.

No fim do período, com o declínio dos antigos grupos hegemônicos, pesava pouco o interesse de grupos rurais. No pós-guerra, cada vez mais, o acionamento de um instrumento de política só melhoraria o bem-estar de setores rurais de forma acidental. As preocupações com o bem-estar da população rural nada têm a ver com o processo de formação de políticas que emergiu do período, a despeito de todas as alterações nela introduzidas; deste ponto de vista, a situação permanece imutável até hoje.

### Referências bibliográficas

Ayer, H. W. & Schun, G. E. Taxas de retorno social e outros aspectos da pesquisa agrícola: o caso da pesquisa do algodão em São Paulo. *Agricultura em São Paulo, ano 21* (1): 1-30, 1974.

Carone, E. *A República Velha — instituições e classes sociais*. 2 ed. São Paulo, Difel, 1972.

—————. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo, Difel, 1976.

—————. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro, Difel, 1977.

Dean, W. *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945*. Austin, Texas, The University of Texas Press, 1969.

Delfim Netto, A. *O Problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1979.

Fishlow, A. Origens e conseqüências da substituição de importações no Brasil. In: Versiani, F.R. & Barros, Mendonça, J.R., ed. *Formação econômica do Brasil — a experiência da industrialização*. São Paulo, Saraiva, 1977. p. 7-40.

Flynn, P. *Brazil: a political analysis*. London, Ernest Benn, 1978.

Forjaz, M. C. S. *Tenentismo e política: tenentismo e camadas médias urbanas na crise da Primeira República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

Furtado, C. *Formação econômica do Brasil*, 7. ed. São Paulo, Nacional, 1967.

- Heady, E. O. *Agricultural policy under economic development*. Ames, Iowa State University Press, 1962.
- Ichman, W. F. & Uphoff, N.T. *The Political economy of change*. Berkeley, University of California Press, 1969.
- Linhares, M. Y. L. & Silva, F. C. Teixeira da. *História da política de abastecimento (1918-1974)*. Brasília, Binagri, 1979.
- Malan, P. et alii. *Política econômica e industrialização no Brasil (1939-52)*. 2a. ed. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1980.
- Martins Filho, A. V. *A Economia política do café com leite (1900-1930)*. Belo Horizonte, UFMG/Proed, 1981.
- Mueller, C. C. Formulação de políticas agrícolas. *Revista de Economia Política*, 2/1 (5): 89-122, jan./mar. 1982a.
- . A Racionalidade, o poder e a formulação de políticas agrícolas no Brasil. In: Dias, G. L. da Silva, & Lopes, M.R., coord. *Seminário de Política Agrícola – Coletânea de artigos técnicos*. Brasília, CFP, 1982b. p. 43-56.
- . *Das Oligarquias agrárias ao domínio urbano-industrial – um estudo da evolução do processo de formação de políticas agrícolas no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea/inpes, 1983. (Série PNPE.)
- Rose, R. Models of governing. *Comparative Politics*, 5 (4): 465-96, July 1973.
- Silber, S. Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929-1939. In: Versiani, F. R. & Barros, J. R., ed. op. cit.
- Smith, G. W. Brazilian agricultural policy, 1950-1967. In: Ellis, H. S., coord. *The Economy of Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1968. p. 213-65.
- Stafford, B. The policy technique of welfare economics in the context of theories of governing. In: Culyer, A. J., ed. *Economic policies and social goals*. London, Martin Robertson, 1974.
- Szmrecsányi, T. *O Planejamento da agroindústria canavieira do Brasil (1930-1975)*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- Topik, S. The evaluation of the economic role of the Brazilian State, 1889-1930. *Journal of Latin American Studies*, 2 (2): 325-42, 1979.
- Versiani, F. R. Industrialização e economia de exportação: a experiência brasileira antes de 1914. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 34 (1): 3-40, jan./mar. 1980.
- Vilela Luz, N. *A Luta pela industrialização do Brasil*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Ômega, 1978.
- Villela, A. V. & Zuzigan, W. *Política do Governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1973. (Série Monográfica, n. 10)
- Wirth, J. D. *The Politics of Brazilian development: 1930-1945*. Stanford, Stanford University Press, 1970.